

1914-1918, le gouvernement de guerre

Anne-Laure Anizan

Lorsque la guerre éclata en 1914, la vie politique et le fonctionnement institutionnel furent rapidement perturbés dans les États belligérants. L'exécutif fut partout au cœur de ces transformations. En France, non seulement le président de la République et les gouvernements impulsèrent un grand nombre d'évolutions, mais encore ils durent composer avec des partenaires, Parlement et État-major notamment, dont le fonctionnement était aussi affecté par la guerre.

L'ampleur des transformations politico-institutionnelles hexagonales du temps de guerre conduisit Pierre Renouvin, dès 1925, à publier la riche synthèse *Les formes du gouvernement de guerre*¹. Au cours des années 1960, Georges Bonnefous, qui produisait une chronique politique consacrée à la Troisième République, dédia un volume aux débats et à la réorganisation politiques entre 1914 et 1918². Les rapports entre le gouvernement et l'État-major firent, dans la décennie suivante, l'objet des travaux de Guy Pedroncini³. À la même époque, le concept d'Union sacrée commençait à être analysé par Jean-Jacques Becker⁴. Les travaux portant sur les partis permettaient ensuite progressivement d'affiner le positionnement de ces organisations⁵. D'autres recherches concernaient l'histoire du personnel politique ayant alimenté les cabinets ministériels ou encore le rapport entre l'exécutif et le législatif⁶. Les structures gouvernementales et administratives ont également fait

¹ Pierre Renouvin, *Les formes du gouvernement de guerre*, Paris, PUF, 1925, 186 p.

² Georges Bonnefous, *Histoire politique de la Troisième République*, t. 2 : *La Grande Guerre (1914-1918)*, Paris, PUF, 1967, 488 p.

³ Guy Pedroncini, *Pétain, général en chef (1917-1918)*, Paris, PUF, 1974, 464 p. ; « Les rapports du gouvernement et du haut commandement en France en 1917 », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, janvier-mars 1968, p. 122-132.

⁴ Jean-Jacques Becker, *1914, comment les Français sont entrés en guerre?*, Paris Presses de Sciences Po, 1977, p. 365-485.

⁵ Vincent Chambarlhac et Romain Ducoulombier (dir.), *Les socialistes français et la Grande Guerre, ministres, militants, combattants de la majorité*, Dijon, Éditions universitaires de Dijon, 2008, 200 p. ; Romain Ducoulombier (dir.), *Les socialistes dans l'Europe en guerre. Réseaux, parcours, expériences (1914-1918)*, Paris, L'Harmattan, 2010, 232 p. ; Jean-Jacques Becker, « La gauche et la Grande Guerre », dans Jean-Jacques Becker et Gilles Candar (dir.), *Histoire des gauches en France*, t. 2, Paris, La Découverte, 2004, p. 313-328 ; Rosemonde Sanson, *L'alliance républicaine démocratique. Une formation de centre (1901-1920)*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2003, p. 421-448 ; Serge Berstein, *Histoire du parti radical*, t. 1, *La recherche de l'âge d'or*, Paris, Presses de Sciences Po, 1980, p. 87-97 ; Yves Billard, « Le parti républicain socialiste de 1911 à 1934 », thèse de doctorat d'histoire sous la direction de Jean-Marie Mayeur, université Paris IV, 1993, p. 194-210.

⁶ La thèse de Fabienne Bock, puis l'ouvrage qui en a été tiré, ont constitué une étape importante dans la connaissance du personnel politique, du fonctionnement des assemblées et de leurs rapports avec l'exécutif, *Un parlementarisme de guerre*, Paris, Belin, 2002, 350 p. Les études à caractère biographique portant sur des responsables politiques ayant exercé des fonctions exécutives durant la Première Guerre

l'objet d'analyse dans des travaux portant spécifiquement sur l'État ou au travers d'études à caractère monographique ou biographique ; les pratiques du pouvoir ont été alors tout particulièrement questionnées⁷. L'utilisation de fonds jusque-là peu exploités – archives ministérielles⁸, archives des commissions parlementaires⁹ ou encore fonds privés¹⁰ – a contribué à préciser le rôle des individus tout autant que le fonctionnement des structures. Le croisement des champs, les rencontres pluridisciplinaires et les perspectives comparatistes constituent des voies nouvelles pour revisiter l'histoire du gouvernement de guerre¹¹. Au regard des recherches effectuées depuis le travail pionnier de Pierre Renouvin, comment l'exécutif s'est-il en France, institutionnellement et en termes de pratique du pouvoir, adapté à la réalité d'une guerre qui rapidement s'annonce à la fois longue et totale ?

Au moment de la déclaration de guerre, l'apparition partout en Europe de formes d'union nationale fut la transformation politique la plus immédiatement perceptible par les contemporains¹². Ce qui prit en France le nom d'Union sacrée toucha au cœur le système de délibération à la base du fonctionnement parlementaire des Républiques ou des monarchies¹³. L'union nationale trouva, au moins temporairement, sa traduction au niveau gouvernemental, dès lors que furent constitués de nouveaux ministères bien plus pluriels que ceux du temps de paix marqués par le phénomène majoritaire.

mondiale permettent d'affiner la connaissance du gouvernement de guerre, cf. les biographies citées ultérieurement.

⁷ 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) », habilitation à diriger des recherches (hdr) sous la direction de Jean-Noël Jeanneney, IEP de Paris, 2006, p. 1-134 ; Clotilde Druelle-Korn, « Un laboratoire réformateur. Le département du commerce en France et aux États-Unis de la Grande Guerre aux années vingt », thèse de doctorat d'histoire sous la direction de Serge Berstein, IEP de Paris, 2004, 596 p. ; Fabienne Bock, « L'exubérance de l'État en France de 1914 à 1918 », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, n° 3, juillet-septembre 1984, p. 41-51.

⁸ Conservées aux Archives nationales ou par le Service historique de la Défense, les archives ministérielles permettent de voir fonctionner « de l'intérieur » les départements, d'étudier également la concurrence entre les administrations.

⁹ Aux Archives nationales, archives des commissions et sous-commissions de la Chambre et du Sénat. Ces instances ont abondamment produit comptes rendus des séances, enquêtes, rapports, correspondance, auditions des ministres, etc., essentiels pour comprendre le fonctionnement parlementaire et donc le rapport entre l'exécutif et le législatif.

¹⁰ Notamment, parmi les fonds conservés aux Archives nationales, les fonds Alexandre Millerand, Adolphe Messimy, Alexandre Ribot, Paul Painlevé, Albert Thomas, Jules-Louis Breton, Louis Germain-Martin ou encore les archives Aristide Briand conservées à Saint-Nazaire par les soins de l'association Aristide Briand (www.aristidebriand.eu, lien consulté le 25 février 2014). Également les « Notes journalières » prises par Poincaré jusqu'en 1916, conservées par la Bibliothèque nationale de France, précisément analysées par Nicolas Roussellier dans la hdr citée.

¹¹ Il s'agit ici de dresser un bilan d'étape d'une histoire toujours en train de se faire. Les commémorations de la Grande Guerre ne manqueront pas de susciter de nouveaux travaux, cf. notamment « Les mises en guerre de l'État : 14-18 en perspective », colloque international Laon et Craonne, 30 octobre et 1^{er} novembre 2014.

¹² Pour une mise en perspective européenne, Jean-Jacques Becker, « Unions sacrées et sentiment des responsabilités », *Encyclopédie de la Grande Guerre*, Paris, Bayard, 2004, p. 205-217 et « Union sacrée et idéologie bourgeoise », *Revue historique*, n° 535, juillet-septembre 1980, p. 65-74.

¹³ Jean-Jacques Becker et Gerd Krumeich, « La vie politique pendant la guerre », *Encyclopédie de la Grande Guerre*, *op. cit.*, p. 567-580.

Au-delà des évolutions de l'Union sacrée, le fonctionnement législatif et exécutif fut profondément modifié lorsque le conflit s'enlisa. Pour la France républicaine, l'ampleur des réformes qui touchèrent l'État fit figure de révolution silencieuse. Le régime montra alors son incroyable plasticité qui lui permit de gagner en efficacité dans un contexte de guerre bientôt totale. Le gouvernement, qui se trouva chargé de nouvelles responsabilités, fit face en créant des structures et en recrutant des « fonctionnaires temporaires¹⁴ » issus de nouveaux horizons.

La nature même du régime fut touchée. Le président de la République, Raymond Poincaré, décida d'exercer un rôle de premier plan, tant que le président du Conseil lui en laissa la liberté. Par ailleurs, dès qu'il ne fut plus question d'évoquer en séance publique de la Chambre des députés ou du Sénat les questions sensibles, la vie parlementaire, tout comme la confrontation avec l'exécutif, furent comme décalées aux commissions et aux comités secrets. Enfin, les relations complexes entretenues entre l'exécutif et le commandement en chef firent longtemps douter de la prééminence du politique sur le militaire.

L'Union sacrée gouvernementale

Le 4 août 1914, au lendemain de la déclaration de guerre de l'Empire allemand à la France, l'expression « Union sacrée » fut pour la première fois employée par le chef de l'État dans son message, préalablement discuté en Conseil des ministres, lu à la Chambre par le président du Conseil : « Dans la Guerre qui s'engage, la France aura pour elle le droit, dont les peuples, non plus que les individus, ne sauraient impunément méconnaître l'éternelle puissance morale. Elle sera héroïquement défendue par tous ses fils, dont rien ne brisera devant l'ennemi l'Union sacrée et qui sont aujourd'hui fraternellement rassemblés dans une même indignation contre l'agresseur et dans une même foi patriotique¹⁵. » Si la formule ne devint pas immédiatement d'usage courant, son esprit, incarné en un « triptyque¹⁶ » « adhésion à la patrie/trêve politique/contrat » se manifesta aussitôt. Les Français admirent dans l'ensemble la mobilisation générale ; les soldats convergèrent vers les casernes puis les lignes de front. Les partis s'unirent pour défendre la patrie en danger ; les organisations partisans comme les individus ne renoncèrent pas à des opinions divergentes, mais ils décidèrent de les taire tant que l'intérêt national l'exigea. Le monde politique se rallia dans son ensemble à cette forme extrême d'union nationale : tout ce qui divisait fut désormais mis de côté.

À la fin du mois d'août, le nouveau ministère Viviani (août 1914-octobre 1915) constitua la première traduction gouvernementale de l'Union sacrée. Deux députés socialistes y entrèrent : Marcel Sembat, rédacteur à *L'Humanité*, devint ministre des

¹⁴ Fabienne Bock, « Des fonctionnaires temporaires durant la Grande Guerre », dans Marc-Olivier Baruch et Vincent Duclert, *Serviteurs de l'État. Une histoire politique de l'administration française (1875-1945)*, Paris, La Découverte, 2000, p. 417-426.

¹⁵ Le droit de message du président de la République ne supposait pas de délibération en conseil. L'usage l'avait pourtant imposé. Cf. Nicolas Roussellier, « Vers une histoire de la loi », *hdr citée*, p. 42. Sur les circonstances de la rédaction de ce message et sur sa lecture dans les deux chambres, Raymond Poincaré, *Au service de la France. Neuf années de souvenirs*, t. 4 : *L'Union sacrée 1914*, Paris, Plon, 1927, p. 543-546.

¹⁶ Jean-Jacques Becker, « Unions sacrées et sentiment des responsabilités », *art. cité*, p. 213

Travaux publics¹⁷ ; Jules Guesde, ancien adversaire acharné de la participation des socialistes aux gouvernements « bourgeois », fut intronisé ministre sans portefeuille. La SFIO rompit donc avec le principe de non-participation jusque-là défendu de manière intangible¹⁸. La participation socialiste fut à son acmé dans le gouvernement Briand formé en octobre 1915 : à Sembat et Guesde qui conservèrent leur fonction, se joignit Albert Thomas nommé sous-secrétaire d'État Artillerie et munitions¹⁹. Devenu ministre de l'« Armement et des fabrications de guerre », Thomas fut ensuite le seul socialiste du nouveau ministère Briand (décembre 1916-mars 1917), puis du cabinet Ribot (mars-septembre 1917).

Les autres entrants du gouvernement d'Union sacrée constitué à la fin du mois d'août 1914 – Aristide Briand, Alexandre Millerand, Alexandre Ribot et Théophile Delcassé –, même quand ils avaient débuté leur carrière à l'extrême gauche, s'en étaient considérablement éloignés et exprimaient désormais des opinions nationalistes. Le président de la République, qui souhaita que la droite traditionnaliste fût représentée, proposa les noms d'Albert de Mun et de Denys Cochin²⁰. Viviani renonça à cette ouverture qu'il pensait difficilement acceptable par la majorité des parlementaires. Finalement, des représentants du centre gauche ou du centre droit auxquels s'ajoutèrent des personnalités de la droite républicaine furent et restèrent les pivots de gouvernements d'Union sacrée dirigés par l'un d'entre eux. Certes, Denys Cochin fit finalement son entrée au gouvernement en octobre 1915. Mais la proportion de radicaux, républicains socialistes, modérés de l'Alliance républicaine ou de membres de la fédération républicaine fut, de fait, la principale variable d'ajustement, plus encore à partir de l'automne 1917.

En octobre 1917, le ministre de la Guerre du gouvernement Ribot, Paul Painlevé, peina à établir une nouvelle combinaison²¹. Les socialistes unifiés refusèrent qu'un des leurs figurât aux côtés de Ribot auquel ils ne pardonnaient pas son refus des passeports nécessaires pour se rendre à la conférence de la paix de Stockholm. Aux yeux du président de la République, un gouvernement ne pouvait débuter en cédant à un chantage. Raymond Poincaré fit dès lors pression sur Painlevé pour qu'il conservât Ribot au même portefeuille. Le maintien de Ribot conduisit à la rupture de l'Union sacrée gouvernementale : le gouvernement Painlevé (septembre-novembre 1917) ne comporta pas de ministre socialiste. L'Union sacrée parlementaire

¹⁷ Pierre Chancerel, « Un socialiste à l'épreuve du pouvoir. Marcel Sembat, ministre des Travaux publics », dans Romain Ducoulombier (dir.), *Les socialistes dans l'Europe en guerre...*, *op. cit.*, p. 45-53.

¹⁸ Nicolas Roussellier, « Le gouvernement de guerre et les socialistes », dans Romain Ducoulombier (dir.), *Les socialistes dans l'Europe en guerre...*, *op. cit.*, p. 33-44 ; Romain Ducoulombier, « Dans la "tranchée gouvernementale" : idées, personnels et pratiques des majoritaires de guerre socialistes français », dans Vincent Chambarlhac et Romain Ducoulombier (dir.), *Les socialistes français et la Grande Guerre...*, *op. cit.*, p. 25-41.

¹⁹ Florent Lazarovici, « L'organisation du ministère de l'Armement sous Albert Thomas », dans Romain Ducoulombier (dir.), *Les socialistes dans l'Europe en guerre...*, *op. cit.*, p. 55-71 et « Itinéraire d'un majoritaire : Albert Thomas », dans Vincent Chambarlhac et Romain Ducoulombier (dir.), *Les socialistes français et la Grande Guerre...*, *op. cit.*, p. 43-52.

²⁰ Raymond Poincaré, *Au service de la France. Neuf années de souvenir*, t. 5 : *L'invasion, 1914*, Paris, Plon, 1928, p. 182.

²¹ Anne-Laure Anizan, *Paul Painlevé. Science et politique de la Belle Époque aux années trente*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2012, p. 223-228.

fut aussi cassée lorsque le cabinet Painlevé fut le premier de la guerre à chuter sur un vote de défiance (portant sur la gestion des affaires de pacifisme et de trahison). Bien que le divorce eut été prononcé – pas de ministre socialiste dans le gouvernement Clemenceau et des dépôts d'interpellations par l'extrême gauche²² –, le pays ne connut pas, à compter de l'automne 1917, de troubles particuliers. Clemenceau fut certainement le plus populaire des présidents du Conseil du temps de guerre. Certes, censure et propagande ne fléchirent pas et masquèrent donc aux yeux de la nation une partie des critiques qui ne manquèrent pas d'être formulées ; il n'en resta pas moins que l'opinion dans sa grande majorité, et dès lors également une grande part des parlementaires estimant ne pas avoir le choix, soutinrent le Tigre. Finalement, hormis le changement politique majeur de septembre 1917, les gouvernements successifs furent marqués par une stabilité rarement associée à l'histoire de la Troisième République²³. Certes, cinq chefs de gouvernement dirigèrent les sept cabinets du temps de la Première Guerre mondiale. René Viviani fut à la tête de deux ministères (juin-août 1914 ; août 1914-octobre 1915), de même qu'Aristide Briand²⁴ (octobre 1915-décembre 1916 ; décembre 1916-mars 1917). Alexandre Ribot, Paul Painlevé²⁵ et Georges Clemenceau²⁶ ne furent qu'une fois président du Conseil, cependant suivant des temporalités bien différentes : sept mois (mars-septembre 1917) pour Ribot, deux mois (septembre-novembre 1917) pour Painlevé, vingt-six mois pour Clemenceau dont le gouvernement, constitué un an avant l'armistice, fut encore pérennisé pendant quatorze mois une fois la paix retrouvée (novembre 1917-janvier 1920). S'il y eut donc sept cabinets, plus des remaniements et encore des modifications apportées à chacune des combinaisons²⁷, bien des hommes politiques demeurèrent au pouvoir durant de longs mois. Aristide Briand dirigea le plus longtemps le gouvernement en temps de guerre, soit pendant dix-sept mois. Nombre de ministres figurèrent dans plusieurs gouvernements et, de ce fait, exercèrent longtemps des responsabilités exécutives – trente-neuf mois pour Alexandre Ribot²⁸, trente-sept mois pour René Viviani²⁹ ou pour Louis Malvy,

²² Gilles Candar, « Les socialistes contre Clemenceau, tout contre », dans Romain Ducoulombier (dir.), *Les socialistes dans l'Europe en guerre...*, *op. cit.*, p. 205-217.

²³ Pour la composition des ministères, nous renvoyons à Georges Bonnefous, *Histoire politique de la Troisième République*, t. 2, *op. cit.*

²⁴ Christophe Bellon, « Délibération parlementaire et phénomène majoritaire sous la Troisième République. L'exemple d'Aristide Briand, député de la Loire (1902-1919) », thèse de doctorat d'histoire, sous la direction de Serge Berstein, IEP de Paris, 2009, p. 566-704, à paraître, Paris, Éditions du Cerf, 2014 ; *Briand. Artiste de la politique*, à paraître, Paris, Perrin, 2014.

²⁵ Anne-Laure Anizan, *Paul Painlevé...*, *op. cit.*, p. 123-241.

²⁶ Notamment, *Clemenceau et la Grande Guerre*, actes du colloque de Paris 20-21 novembre 2009, Paris, La Crèche, Geste Éditions, 2010, 254 p. ; Jean-Baptiste Duroselle, *Clemenceau*, Paris, Fayard, 1998, p. 580-719 ; Jean-Jacques Becker, *Clemenceau, l'intraitable*, Paris, Liana Lévy, 1998, 53-107 p.

²⁷ Ces nominations étaient dues soit à l'apparition de nouveaux domaines liés à l'effort de guerre, soit à des démissions individuelles. Au temps de Clemenceau, elles prirent aussi la forme de limogeage.

²⁸ D'août 1914 à novembre 1917, comme ministre des Finances du ministère Viviani formé en août 1914, puis dans les deux ministères Briand constitués successivement en octobre 1915 et décembre 1916, comme ministre des Affaires étrangères dans son propre gouvernement datant d'avril 1917 et au même portefeuille dans le cabinet Painlevé formé en septembre 1917.

²⁹ 37 mois si l'on compte à partir du moment où la guerre est déclarée. Président du Conseil, ministre des Affaires étrangères depuis juin 1914, René Viviani fut successivement président du Conseil sans

trente-cinq mois pour Étienne Clémentel ³⁰, trente et un mois pour Briand ³¹, etc. Des sous-secrétaires d'État promus ministre – tel René Besnard ainsi au pouvoir pendant vingt-six mois ³² – purent pour certains imprimer leur marque durablement dans un domaine – Albert Thomas ³³ dirigea pendant vingt-huit mois les fabrications de guerre, tantôt comme sous-secrétaire d'État, tantôt comme ministre. Justin Godard ³⁴ ne fut que sous-secrétaire d'État, mais sa longévité – quarante mois, à la tête du service de Santé – et le fait qu'il ait été l'un des rares plébiscités par Clemenceau furent remarquables et lui permirent d'affirmer sa compétence. Cette continuité à la tête de l'État favorisa la rationalisation de son fonctionnement.

Un fonctionnement exécutif rationalisé

Dès le début de la guerre, le fonctionnement de l'exécutif avait évolué tout à la fois pour enracciner l'Union sacrée, satisfaire les ambitions et rendre le travail gouvernemental plus efficace.

À la fin du mois d'août 1914, René Viviani fut le premier dans l'histoire de la Troisième République à se décharger d'un portefeuille. L'expérience ne fut pas répétée. En revanche, de nouveaux équilibres gouvernementaux apparurent. Les présidents du Conseil se réservèrent les ministères devenus les plus prestigieux : les Affaires étrangères pour Viviani dans son premier gouvernement, puis pour Aristide Briand et Alexandre Ribot ; la Guerre pour Paul Painlevé et Georges Clemenceau. Le ministère qui ne revint pas au président du Conseil fut confié à une personnalité de premier plan : la Guerre, à Adolphe Messimy puis à Alexandre Millerand dans les gouvernements Viviani, aux généraux Galliéni, Roques puis Lyautey dans les cabinets Briand, enfin, à Paul Painlevé dans le ministère Ribot ; aux Affaires étrangères furent nommés Alexandre Ribot (gouvernement Painlevé) puis Stéphane Pichon (ami personnel de Clemenceau, lui ne dirigea que formellement ce ministère). Les Finances, nerf de la guerre, la Marine, de plus en plus stratégique avec l'extension du front en Orient, l'Intérieur, toujours plus surveillé alors que la contestation gagnait, les Colonies, qui constituaient un réservoir d'hommes et de matières premières, furent également des ministères convoités.

Suivant René Viviani qui avait institué un type nouveau de hiérarchie en nommant Jules Guesde ministre sans portefeuille, Aristide Briand, en octobre 1915, désigna

portefeuille, ministre de la Justice puis des Beaux-Arts et de l'Instruction publique dans les deux gouvernements Briand, de la Justice dans le ministère Ribot.

³⁰ Trente-cinq mois si l'on ne compte que la période de guerre. Clémentel se distingua par son enraccinement au ministère du Commerce d'octobre 1915 à janvier 1920, dans les deux ministères Briand, puis dans les cabinets Ribot, Painlevé et Clemenceau.

³¹ Ministre de la Justice dans le cabinet Viviani formé en août 1914, Briand fut ensuite président du Conseil ministre des Affaires étrangères.

³² Besnard appartint au gouvernement de septembre 1915 à novembre 1917, longtemps comme sous-secrétaire d'État (successivement à l'Aéronautique militaire puis à l'Administration de l'armée), puis comme ministre des Colonies dans le gouvernement Painlevé.

³³ Secrétaire d'État Artillerie et munitions dans les gouvernements Viviani puis Briand, Thomas fut ensuite ministre de l'Armement et des Fabrications de guerre dans le deuxième ministère Briand puis dans le cabinet Ribot.

³⁴ Nommé en juillet 1915, Godard demeura sous-secrétaire d'État au Service de Santé dans le gouvernement Clemenceau.

cinq ministres d'État³⁵. Ces personnalités éminentes appartenant à tous les partis – de la SFIO à la droite traditionnaliste –, disposèrent, en l'absence de portefeuille, d'une disponibilité qui devait leur permettre d'être des conseillers du gouvernement pensant globalement la politique de guerre. Estimant que la prise de décision devenait en réalité plus compliquée, Aristide Briand abandonna l'expérience lorsqu'il remania son cabinet. Bien qu'Alexandre Ribot n'eût pas non plus jugé nécessaire au printemps 1917 de reprendre cette pratique, Painlevé, qui manqua d'autorité et rechercha le plus large soutien partisan et celui de la Chambre Haute, nomma jusqu'à cinq ministres d'État³⁶. Georges Clemenceau ne s'en encombra pas dès lors qu'il entendit gouverner de manière plus autoritaire avec un gouvernement resserré composé de personnalités effacées (ainsi, Jules Pams nommé à l'Intérieur). Le même président du Conseil multiplia en revanche les fonctions de commissaires. D'autres présidents du Conseil avaient utilisé ce système, mais dans une moindre mesure³⁷. Avec Clemenceau, qui trouva là une voie pour étendre son pouvoir sur des affaires qu'il voulait contrôler, les commissaires détinrent par délégation de l'exécutif les moyens de faire appliquer leurs décisions. En nommant trois socialistes commissaires du gouvernement, le Tigre trouva aussi là un habile moyen de mettre en place une « participation socialiste de substitution³⁸ ».

Le comité de guerre refléta les nouvelles hiérarchies ministérielles³⁹. Institué par Briand fin 1916 – suivant le vœu de la Chambre qui suggéra de s'inspirer du War Cabinet britannique –, le fonctionnement et les attributions du comité de guerre furent officiellement définis lors de la formation du ministère Painlevé. Le nouvel organe gouvernemental étudiait, préparait et soumettait à l'approbation du Conseil des ministres les questions d'ordre général concernant la conduite de la guerre. Gratifié d'un pouvoir de décision sur les autres affaires, il pouvait rendre compte au conseil des ministres de faits actés, ainsi pour l'intervention française en Italie suite à la défaite de Caporetto en 1917. Il réunissait sous la présidence du chef de l'État, le président du Conseil ministre des Affaires étrangères puis de la Guerre et les autres ministres de la Défense nationale assistés des ministres d'État. Les chefs d'État-major généraux de la Guerre et de la Marine y avaient voix consultative : ainsi purent-ils s'exprimer lors des discussions sur l'opportunité de déclencher l'offensive dite du

³⁵ Deux députés représentant les extrémités de la Chambre – Jules Guesde et Denys Cochin – et trois sénateurs – Charles de Freycinet, Émile Combes et Léon Bourgeois. Avec Denys Cochin, qui n'avait pas rejoint le gouvernement Viviani lors du remaniement d'août 1914, l'Union sacrée gouvernementale fut élargie sur sa droite en octobre 1915.

³⁶ Quatre furent nommés en même temps que le gouvernement, un député – Louis Barthou – et trois sénateurs – Léon Bourgeois, Paul Doumer et Jean Dupuy. Le quatrième – Franklin-Bouillon – intégra le gouvernement Painlevé quinze jours après sa constitution.

³⁷ Charles Jonnart, haut commissaire allié en Grèce, était ainsi en 1917 chargé de présenter au roi Constantin une demande d'abdication. Jean Vavasseur-Desperriers, *République et liberté. Charles Jonnart, une conscience républicaine (1857-1927)*, Villeneuve d'Asq, Presses universitaires du Septentrion, 1996, p. 199-207.

³⁸ Gilles Candar, « Les socialistes contre Clemenceau, tout contre », art. cit., p. 209. Compère-Morel, adversaire constant de la participation ministérielle, fut le premier à être nommé, à l'Agriculture pour suivre l'application de la loi sur la mise en culture des terres laissées en friche ; Blaise-Diagne fut chargé de s'occuper du recrutement indigène en Afrique occidentale française et Ferdinand Bouisson des Transports maritimes et de la marine marchande.

³⁹ Ses archives sont consultables auprès du Service historique de l'Armée de terre, en 3N.

Chemin des Dames⁴⁰. Clemenceau, qui maintint l'institution sans pour autant conserver son esprit d'organe de discussion et de décision collective, y fit aussi participer les ministres des Finances et du Blocus.

Le souci d'efficience, la volonté de limiter l'influence du président de la République, incita Briand à réunir fréquemment un conseil de cabinet, tandis qu'il réduisit le nombre de conseils des ministres. Ribot alla plus loin : les conseils des ministres, dont la durée fut strictement limitée, ne traitèrent que des questions les plus politiques donnant lieu à des discussions parlementaires. Des entretiens individuels entre le chef du gouvernement et ses ministres, qui ne devaient pas dépasser une demi-heure, permettaient de les préparer. À côté du comité de guerre, qui accueillait encore un grand nombre de ministres d'autant que Ribot l'avait élargi, ce dernier institua une sorte de « super comité de guerre⁴¹ », formation beaucoup plus resserrée, réunissant tous les matins autour du président du Conseil uniquement les ministres de la Guerre, de la Marine et le ministre des Armements et fabrications de guerre.

Afin de coordonner l'action gouvernementale, de préparer au mieux les conseils des ministres et de suivre les travaux parlementaires, Ribot avait aussi créé des services administratifs directement rattachés à la présidence du Conseil. Painlevé amplifia le processus lorsqu'il institua un secrétariat général à la présidence du Conseil, certes conçu comme temporaire puisqu'appelé à disparaître à la fin des hostilités. Bien que l'institution ait été très éphémère (Clemenceau supprima ce service pour le remplacer par un sous-secrétariat destiné à servir politiquement le chef du gouvernement), elle constitua une étape importante dans l'histoire de l'organisation et donc de l'autonomisation de la présidence du Conseil⁴². La création des services de la présidence du Conseil manifesta le souhait, tant de Ribot que de Painlevé, d'être « le ministre de l'interministériel » ; la nouvelle administration devait aussi permettre de gérer plus efficacement le « bourgeonnement néo-administratif » auquel donnait lieu le gouvernement de guerre⁴³.

De fait, l'organigramme administratif se complexifiait considérablement tandis que l'État était chargé de nouvelles responsabilités. La nécessité de désengorger le conseil des ministres d'un certain nombre de questions conduisit à partir de l'automne 1915 à réunir très régulièrement le conseil supérieur de la défense nationale, organe mixte de concertation entre les ministres concernés et les chefs militaires. Afin de hiérarchiser les besoins et d'arbitrer les demandes, Painlevé créa un conseil économique (dans lequel siégèrent les ministres du Commerce, de l'Agriculture, des Colonies, de Transports, de l'Armement, du Ravitaillement et des Finances). La création de nouveaux sous-secrétariats d'État, parfois transformés en ministères, montra autrement l'adaptabilité de l'exécutif à la guerre moderne. Elle visa aussi à

⁴⁰ Sur les débats au sein de l'exécutif préalablement au déclenchement de l'offensive d'avril 1917, Denis Rolland, *Nivelle. L'inconnu du Chemin des Dames*, Paris, Imago, 2012, p. 141-175 et Anne-Laure Anizan, *Paul Painlevé...*, *op. cit.*, p. 180-183.

⁴¹ Nicolas Roussellier, « Vers une histoire de la loi », *hdr citée*, p. 100.

⁴² *Ibid.* ; Gérard Conac, « Le secrétariat général du gouvernement. Cinquante ans d'histoire », dans Institut français des sciences administratives (dir.), *Le secrétariat général du gouvernement*, Paris, Économica, 1986, p. 11-25 ; Francesco Bonini, « L'histoire d'une institution coutumière. Le secrétariat général du gouvernement de la République française (1934-1986) », thèse pour le doctorat de sciences politiques sous la direction de Jean-Louis Quermonne, IEP de Paris, 1987, p. 44-47 et 63-68.

⁴³ Nicolas Roussellier, « Vers une histoire de la loi », *hdr citée*, p. 101.

décharger les ministres de la Défense nationale de dossiers complexes. Viviani nomma au cours de l'année 1915 des sous-secrétaires Artillerie et munitions, Ravitaillement et intendance, Service de santé, Aéronautique militaire. Dans le ministère Briand formé en octobre 1915, un ministère de l'Instruction publique, des Beaux-Arts et des Inventions intéressant la défense nationale fit son apparition. En décembre 1916, le gouvernement Briand comporta les ministères Armements et fabrications de guerre, Travaux publics, Transport et ravitaillement. Les présidents du Conseil suivants firent de même, tantôt introduisant de nouveaux sous-secrétariats – dans le ministère Ribot, celui des Inventions intéressant la défense nationale ou celui du Blocus –, tantôt précisant des intitulés – des sous-secrétariats à l'Aéronautique militaire et maritime ou au Blocus et aux régions libérées apparurent dans les ministères Painlevé ou Clemenceau.

De nouvelles directions vinrent encore préciser ces évolutions. Bien que les rivalités n'aient pas disparu entre les administrations, un mode de gouvernance plus technicien fut souvent plébiscité. Près de trois cents comités, commissions ou offices, dont plus de quatre-vingts rattachés au ministère de la Guerre, permirent de soulager l'administration centrale et de recourir à de nouvelles compétences. Afin de répondre aux nécessités créées par l'état de guerre tout en élaborant des projets de réforme pour l'après-guerre, certains ministres introduisirent par ailleurs dans les cabinets, et plus généralement dans les ministères, un personnel recruté en dehors des filières administratives habituelles : Painlevé ou Thomas⁴⁴ choisirent des universitaires, notamment des normaliens ; Étienne Clémentel (Commerce, Industrie et Agriculture) eut recours à des centraliens et Louis Loucheur⁴⁵ (sous-secrétaire d'État puis ministre des Armements et des fabrications de guerre) à des polytechniciens. Tous pensaient à de nouveaux liens entre l'État, le monde de la science et le capitalisme ; leurs pratiques, leurs projets se concrétisèrent par des réformes majeures dans l'après-guerre⁴⁶.

⁴⁴ Florent Lazarovici, « L'organisation du ministère de l'Armement sous Albert Thomas, une expérience socialiste ou technocratique ? », art. cit. ; Jean-Jacques Becker, « Albert Thomas d'un siècle à l'autre, bilan de l'expérience de guerre », *Cahiers IRICE*, 2008, n° 2, p. 9-15.

⁴⁵ Stephan Carls, *Louis Loucheur (1872-1931). Ingénieur, homme d'État, modernisateur de la France*, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, 2000, p. 25-130.

⁴⁶ Pour l'élargissement du champ d'intervention de l'État à la faveur de la guerre, les réformes mises en œuvre durant le conflit et les projets pour l'après-guerre d'Étienne Clémentel, Albert Thomas et Louis Loucheur successivement en charge de l'Armement, cf. Richard F. Kuisel, *Le capitalisme et l'État en France. Modernisation et dirigisme au 20^e siècle*, Paris, Gallimard, 1984, p. 73-116. Cf. également Clotilde Druelle-Korn, « Le ministère du Commerce et de l'Industrie pendant la Première Guerre mondiale. Étienne Clémentel ou la volonté de moderniser la France », mémoire de DEA d'histoire sous la direction de Serge Berstein, IEP de Paris, 1993, 121 p. et « Un laboratoire réformateur. Le département du commerce en France et aux États-Unis de la Grande Guerre aux années vingt », thèse citée, p. 30-65. Enfin, Stephen Carls, *Louis Loucheur...*, *op. cit.*

La politique des inventions⁴⁷ organisée précocement en France, et ce parallèlement à son développement au Royaume-Uni⁴⁸, résume à elle seule la malléabilité des institutions : ouverture de l'administration à de nouvelles compétences, laboratoire de nouvelles pratiques conduisant à des réformes dans l'après-guerre, lien étroit entre volonté politique d'une personnalité influente et évolution des structures administratives, mais aussi par conséquent aspect erratique de leur développement. Menée d'abord dans le cadre de la commission supérieure des Inventions intéressant la défense nationale (août 1914 à octobre 1915) rattachée au ministère de la Guerre, elle se poursuit sous l'égide d'une direction éponyme constituée au sein du ministère de l'Instruction publique, des Beaux-Arts et des Inventions intéressant la défense nationale (octobre 1915-décembre 1916). Dès 1914, le recrutement d'universitaires et d'ingénieurs appelés à travailler pour la nouvelle science de guerre s'élargit sous l'impulsion décisive de Painlevé qui présida la commission supérieure avant d'être ministre en charge des Inventions. La nature des projets de recherche menés fut aussi toujours plus ambitieuse. Devenu ministre en octobre 1915, Painlevé pensa la pérennisation, pour l'après-guerre, de cette politique publique de recherche et d'innovation⁴⁹. À partir de 1917, la politique des inventions se poursuit dans le cadre d'un sous-secrétariat d'État confié à un proche de Painlevé, Jules-Louis Breton, qui lui aussi mariait connaissance de la science et carrière politique⁵⁰. Avec l'accession de Clemenceau au pouvoir, la politique des inventions fut retransformée en une direction dépendant du ministère de l'Armement.

Le régime en question

Partis pour Bordeaux lorsque Paris risqua de tomber aux mains allemandes, exécutif et législatif regagnèrent la capitale en décembre 1914. Le retour sur les lieux traditionnels du pouvoir ne fut pas synonyme d'un fonctionnement institutionnel ordinaire.

L'exécutif s'avéra bien plus bicéphale qu'il ne l'avait été depuis la fin des années 1880. Le président de la République entendit jouer un rôle majeur à la tête de l'État, non

⁴⁷ Christine Moissinac et Yves Roussel, *Jules-Louis Breton (1878-1940). Un savant parlementaire*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2010, p. 109-148 ; Anne-Laure Anizan, *Paul Painlevé...*, *op. cit.*, p. 123-178 ; Gabriel Galvez-Behar, *La République des inventeurs. Propriété et organisation de l'innovation en France (1791-1922)*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2008, p. 247-272 et « Le savant, l'inventeur et le politique. Le rôle du sous-secrétariat aux Inventions durant la Première Guerre mondiale », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, janvier-mars 2005, n° 85, p. 103-117 ; enfin l'article pionnier d'Yves Roussel, « L'histoire d'une politique des inventions », *Cahiers pour l'histoire du CNRS*, n° 3, 1989, p. 19-57.

⁴⁸ Sur la politique des inventions britannique, cf. R. Mac Leod et K.E. Andrews, "Scientific Advice in the War at Sea, 1915-1917. The Board of Invention and Research", *Journal of Contemporary History*, vol. 6, 2, 1971, p. 3-40 et M. Pattison, "Scientists, Inventors and the Military in Britain, 1915-1919. The Munitions Inventions Department", *Social Studies of Science*, vol. 13, n° 4, 1983, p. 561-568.

⁴⁹ Le projet d'Office national des sciences appliqués datant de 1916 préfigura l'introduction, en 1922, de l'Office national des recherches scientifiques et industrielles et des inventions conduisant, à la fin des années 1930, à l'émergence du CNRS.

⁵⁰ Aux Inventions, puis Inventions, études et expériences techniques intéressant la défense nationale, tous deux dépendant du ministère de l'Armement et des fabrications de guerre, successivement dans les cabinets Briand et Ribot, du ministère de la Guerre à l'époque de l'éphémère ministère Painlevé, enfin à nouveau de l'Armement sous Clemenceau.

seulement en utilisant ses pouvoirs constitutionnels, mais encore en utilisant son influence⁵¹. En accord avec le gouvernement Viviani, Poincaré avait, par son message à la Chambre, formalisé l'Union sacrée. Ensuite, pendant les premières semaines de guerre, le manque d'informations dont il souffrit – au même titre cependant que les autres membres de l'exécutif – l'empêcha de peser sur le cours des événements. Une fois le front stabilisé, il devint plus facile pour lui d'être tenu au courant de l'évolution militaire et, plus généralement, de l'ampleur de la mobilisation nationale. Afin de gagner en indépendance, Poincaré multiplia les canaux d'information. Aux nouvelles fournies quotidiennement par le colonel Pénélon, s'ajoutèrent la somme des renseignements glanés à l'occasion de rencontres avec des fonctionnaires haut placés ou bien des députés mobilisés tout juste de retour du front. Poincaré puisa à la source lors de ses nombreuses visites dans la zone des combats ; il y recueillit les avis motivés des chefs militaires. Fort de cette vue d'ensemble de l'état du pays en guerre, le président de la République étendit ses prérogatives, par « petites inflexions de nature coutumière⁵² ».

Ainsi, dès février 1915, en acceptant de recevoir des délégations parlementaires – procédure inhabituelle, frôlant l'inconstitutionnalité –, il s'immisça désormais dans les relations conflictuelles opposant les commissions parlementaires au gouvernement. Lorsqu'il nomma les présidents du Conseil, il ne se priva pas d'intervenir aussi directement dans la composition des cabinets. S'il favorisa en 1914 l'élargissement à gauche, il conduisit en revanche à l'automne 1917 à la rupture de l'Union sacrée gouvernementale. En conseil des ministres, il prit l'habitude d'intervenir fréquemment pour exprimer son point de vue. Ce nouvel « activisme présidentiel⁵³ » conduisit aussi Poincaré, lorsque le gouvernement se réunissait, au grand complet ou dans le cadre d'instances plus réduites, à rallier des ministres susceptibles de défendre sa position – notamment lors des crises qui ponctuèrent la vie des ministères Ribot puis Painlevé (offensive d'avril et sondage Briand-Lancken). Lorsqu'éclatèrent les mutineries, en refusant d'utiliser son droit de grâce, il appuya le message répressif porté par le général en chef, mais s'opposa au ministre de la Guerre qui était lui partisan de la clémence.

Déjà en 1916 et pour les trois premiers trimestres de 1917, les présidents du Conseil, Briand puis Ribot, avaient regagné en influence sur le président de la République : la fréquence des conseils des ministres était réduite et Poincaré était exclu des conseils de cabinet ou des conférences interalliées désormais souvent réunis. Novembre 1917 fut cependant le véritable tournant dans le septennat de Poincaré. En France, comme au Royaume-Uni avec Lloyd George ou aux États-Unis avec Woodrow Wilson, dans des régimes fondamentalement libéraux donc, un nouveau type de leadership charismatique apparaissait. Dans le cas français comme dans le cas britannique, le chef du gouvernement en était l'initiateur. Il s'appuyait initialement sur une popularité exceptionnelle qu'il sut ensuite entretenir. La pratique du pouvoir du président du Conseil français s'exerça aussitôt au détriment de l'influence du chef de

⁵¹ Nicolas Roussellier (« Vers une histoire de la loi », *hdr citée*, p. 42-134) analyse très précisément l'évolution du pouvoir présidentiel durant la Grande Guerre. Cf. également, Serge Berstein, *Chef de l'État*, Paris, Armand Colin, 2002, p. 95-116 ; François Roth, *Raymond Poincaré*, Paris, Fayard, 2001, p. 285-361 et Jean-Baptiste Duroselle, *Clemenceau, op. cit.*, p. 651-655.

⁵² Nicolas Roussellier, « Vers une histoire de la loi », *hdr citée*, p. 45.

⁵³ *Idem*, p. 48.

l'État. En appelant Clemenceau à la présidence du Conseil, le président de la République eut bien conscience que « son rôle actif était terminé⁵⁴ ». « Spectateur impuissant », « prisonnier de l'Élysée », il vit son pré-carré désormais réduit. Certes, Poincaré exerça toujours ses prérogatives constitutionnelles, notamment la présidence du Conseil des ministres et celle du comité de guerre. Cependant, ces instances, plus rarement convoquées, n'étaient plus le lieu de la décision. Elles entérinaient des décisions déjà pensées par Clemenceau et son entourage avec lequel il multipliait les entretiens individuels préalables. Par ailleurs, Poincaré fut beaucoup moins qu'auparavant informé des affaires en cours et des nominations qui, en outre, lui échappèrent. Bien des fois, Clemenceau ne répondit pas à ses demandes écrites. Fort de sa popularité, le président du Conseil fut prompt en cas de conflit à brandir la menace de sa démission, qui fut toujours aux yeux de Poincaré inenvisageable. À défaut désormais de peser sur le cours des événements, le chef de l'État s'investit pour la fin de la guerre dans sa fonction de représentation.

En 1914, le régime avait également pu sembler menacé en raison de l'ajournement du Parlement *sine die* à partir du 4 août. Le choc de l'invasion, l'Union sacrée, la constitution d'organes divers présidés par des parlementaires en mal de maroquin, rendirent admissible la suspension temporaire du contrôle parlementaire. Lorsque les chambres furent à nouveau réunies en décembre 1914, dès lors qu'elles siégèrent de manière permanente à partir de janvier 1915, l'apparence du régime redevint plus conforme à celle du temps de paix. D'ailleurs, face à un Parlement décidé à défendre ses prérogatives, Briand échoua en 1917 à gouverner grâce à des décrets/lois. En réalité, les relations entre le législatif et l'exécutif étaient depuis le début de l'année 1915 devenues un point de crispation majeur⁵⁵. Les ténors du contrôle parlementaire – tel Clemenceau⁵⁶ qui, non seulement présidait au Sénat la commission des Affaires étrangères et, à partir de novembre 1915, également celle de l'Armée, mais encore pouvait s'appuyer sur son *Homme enchaîné* – imposèrent aux membres de l'exécutif de rendre des comptes. Les auditions des ministres, sous-secrétaires d'État ou directeurs pesèrent sur les emplois du temps gouvernementaux comme sur ceux des services centraux, y compris à l'époque de ce que d'aucuns qualifieront de dictature Clemenceau. À l'occasion de ces temps forts, les commissions exprimèrent leur insatisfaction (insuffisance des renseignements obtenus ou application trop partielle des conseils prodigués). À partir de juin 1916, le Parlement réunit en outre des comités secrets permettant aux parlementaires d'assister, cette fois en nombre, aux dépositions des ministres. Si Lyautey dut

⁵⁴ François Roth, *Raymond Poincaré, op. cit.*, p. 346 puis 351.

⁵⁵ Fabienne Bock, *Un parlementarisme de guerre, op. cit.* ; Nicolas Roussellier, « Le Parlement français et la Première Guerre mondiale », dans Fabienne Bock (dir.), « La guerre des mots. 14-18 dans les Parlements européens », *Parlement(s)*, n° spécial, 2008, n° 10, p. 13-30 ; Michel Baumont, « Abel Ferry et les étapes du contrôle aux armées (1914-1918) », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, janvier-mars 1968, p. 162-208. Anne Duménil, « La commission sénatoriale de l'armée et les militaires pendant la Grande Guerre », dans Olivier Forcade, Éric Duhamel et Philippe Vial (dir.), *Militaires en République (1870-1962). Les officiers, le pouvoir et la vie politique en France*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1999, p. 313-323.

⁵⁶ Pour suivre des parlementaires en action, notamment dans les commissions de la Guerre du Sénat ou de la Chambre des députés, cf. Amaury Lorin, *Une ascension en République. Paul Doumer (1857-1932), d'Aurillac à l'Élysée*, Paris, Dalloz, 2013, p. 175-216 ; Anne-Laure Anizan, *Paul Painlevé..., op. cit.*, p. 123-147 ; Jean-Baptiste Duroselle, *Clemenceau, op. cit.*, p. 580-609.

démissionner en 1917 parce qu'il avait refusé de se plier à cette pratique, Clemenceau, fort de sa popularité, put lui s'en exonérer.

Le choix de nommer un gouvernement qu'il contrôla étroitement, le peu de cas qu'il fit du désir de Poincaré de peser sur les événements ou encore l'absence de comité de guerre entre 1917 et 1918 firent-ils pour autant de Clemenceau un dictateur ? Celui qui avait été un « super parlementaire de guerre », « un champion des commissions parlementaires, partisan et praticien du contrôle aux armées », ne gouverna pas suivant un programme antiparlementaire⁵⁷. Il accepta comme on l'a vu de se présenter à de nombreuses auditions et continua de défendre le contrôle parlementaire aux armées. Par ailleurs, à huit reprises, lorsque des débats de politique générale furent suivis d'un vote de confiance entre novembre 1917 et la fin de l'année 1918, il choisit de mettre en jeu sa responsabilité politique devant le Parlement en séance publique. Mais il est vrai que le populaire Clemenceau utilisa la question de confiance « comme une forme de chantage politique⁵⁸ » lui permettant de faire voter les projets de loi préparés par son gouvernement ou de repousser les interpellations les plus gênantes.

Les rapports entre l'exécutif et l'État-major général conduisirent enfin certains, dès le début de la guerre, à craindre que la République ne soit aussi à cet égard menacée. Par rejet de la notion historique du « roi de guerre » ou de « roi connétable » encore en vigueur dans les régimes impériaux, sous l'effet aussi du traumatisme de 1870, la République avait choisi de dissocier pouvoir civil et pouvoir militaire en temps de guerre⁵⁹. La direction des opérations était confiée à un général, chef de l'État-major, tandis que le ministre de la Guerre était chargé de la conduite de la guerre. Le plan XVII fondé sur le principe de l'offensive rapide et victorieuse minimisait le risque d'une dictature de l'État-major. Mais comme le conflit s'enlisa, le pouvoir du commandant en chef et plus généralement celui de l'État-major, devint rapidement insupportable à beaucoup de responsables politiques qui n'hésitèrent pas à parler de « dictature de l'État-major ». En commissions, les chambres commencèrent dès 1915 à reprocher au ministre de la Guerre de ne pas réellement exercer son droit de contrôle sur l'État-major⁶⁰. Millerand d'abord, puis les militaires nommés rue Saint-Dominique, ne furent pas épargnés par la critique.

Contrairement à l'Allemagne où, à partir de 1916, au temps de la troisième OHL (Ober Heeres Leitung, le « Commandement suprême de l'armée »), le pouvoir de l'État-major fut renforcé, au point que le commandant en chef exerça une dictature militaro-politico-industrielle⁶¹, en France, comme en Italie quelques mois plus tard,

⁵⁷ Nicolas Roussellier, « Le Parlement français et la Première Guerre mondiale », art. cité, p. 25.

⁵⁸ *Ibid.*, p. 28.

⁵⁹ Pierre Barral, *Pouvoir civil et commandement militaire. Du roi connétable aux leaders du 20^e siècle*, Paris, Presses de Sciences Po, 2005, p. 119-125 ; Nicolas Roussellier, *Vers une histoire de la loi...*, HDR citée, p. 87-93.

⁶⁰ Fabienne Bock, *Un parlementarisme de guerre...*, op. cit., notamment p. 177-209.

⁶¹ Plus la Première Guerre mondiale dure, plus Guillaume II, chef en titre des armées, s'efface devant les commandants successifs de l'OHL. Après la nomination d'Hindenburg en août 1916, le rôle de l'empereur n'est plus que symbolique. À partir de l'hiver 1916-1917 et jusqu'à l'automne 1918, dans le cadre de la guerre totale, les autorités gouvernementales et institutionnelles civiles sont plus généralement exclues des décisions. Sur cette question et une mise en perspective à l'échelle de grands États européens, cf. Fabienne Bock, « Parlement, pouvoir civil et pouvoir militaire (Allemagne, France,

le « glissement à rebours⁶² » s'opéra progressivement, à la faveur de l'échec des offensives. La France se rapprocha alors plus du mode de gouvernance britannique : dès le début de la guerre, le gouvernement anglais avait su maintenir la primauté du pouvoir civil sur le pouvoir militaire et, au sein du War Committee, établir un dialogue permanent avec l'armée. En mars 1917, le Parlement hexagonal se sentit rassuré qu'un civil fut nommé à la Guerre, d'autant que Painlevé était connu pour son combat en faveur d'un encadrement plus étroit du pouvoir politique sur le pouvoir militaire. Comme pour Poincaré quelques mois auparavant, la maîtrise de l'information par le nouveau ministre de la Guerre, et ce indépendamment de ce que lui communiquait le général en chef, le conduisit à s'opposer aux projets de Nivelle. En raison de sa faiblesse politique, du poids encore marqué de Poincaré partisan lui des conceptions de Nivelle, le ministre de la Guerre, bien qu'il se fût prononcé contre cette opération, ne fut pas capable d'empêcher son déclenchement. Le général en chef ressortit néanmoins affaibli de discussions qui avaient conduit des subordonnés à contester ses conceptions en sa présence. L'impossibilité d'opérer la percée stratégique tant attendue lors de l'attaque sur le Chemin des Dames en avril 1917 permit la catharsis. Dès lors qu'il fut évident que l'attaque tournait au désastre, Painlevé fut en mesure d'imposer, sous la menace de sa démission, le remplacement de Nivelle par Pétain. Avec celui qu'il avait nommé au commandement en chef parce qu'il souhaitait un changement de stratégie et de tactique, le ministre de la Guerre entendit désormais peser dans les nouvelles orientations. Painlevé se fit l'écho politique de Pétain dès lors qu'il prit soin de les expliquer aux parlementaires. Parce qu'il sut aussi obtenir du général en chef l'allongement de la durée des permissions, pour les parlementaires et les journalistes, l'accès tant réclamé à la zone des armées, y compris en période d'opérations, Painlevé fut mieux considéré que ses prédécesseurs. Clemenceau, qui constitua autour de lui au ministère de la Guerre – notamment au sein de son cabinet militaire dirigé par le général Henri Mordacq –, une équipe de fidèles efficaces, conduisit encore plus fermement la guerre (jamais d'ailleurs un ministre n'avait en outre autant visité le front, 90 jours sur 360) tout en contrôlant encore plus étroitement les opérations désormais pensées dans le cadre du commandement unique⁶³.

Conclusion

Pour traiter du gouvernement de guerre, des choix ont été ici effectués. Le thème très vaste de la communication gouvernementale au sens large n'a par exemple été qu'effleuré. Les gouvernements choisirent d'établir un nouveau type de relation avec la population française, notamment de multiplier le contact direct à l'occasion de voyages officiels ou de visites au front que raconta une presse contrainte de se faire

Italie, Royaume-Uni) », dans Stéphane Audoin-Rouzeau et Jean-Jacques Becker, *Encyclopédie de la Grande Guerre...*, *op. cit.*, p. 495-507.

⁶² Nicolas Roussellier, « Vers une histoire de la loi », *hdr citée*, p. 91.

⁶³ Michaël Bourlet, « Clemenceau et la conduite de la guerre », dans *Georges Clemenceau et la Grande Guerre...*, *op. cit.*, p. 127-147.

l'écho de la propagande gouvernementale, alors même qu'elle subit la censure⁶⁴. Les ambassades furent de précieux relais de la parole gouvernementale auprès des alliés, de même, plus ponctuellement, que les missions⁶⁵ envoyées notamment en Russie ou aux États-Unis ; les rencontres intergouvernementales permirent de discuter au sommet entre responsables alliés, présidents du Conseil et/ou ministres entourés de leurs plus proches conseillers. L'organisation progressive à partir de 1917 d'un conseil supérieur de guerre interallié prélude à l'institution d'un commandement unique modifia non seulement la marge de manœuvre du gouvernement à conduire la guerre, mais encore son contrôle de la conduite des opérations⁶⁶. Enfin, la communication gouvernementale, cette fois avec l'ennemi, prit notamment la forme de sondages de paix, que pilotèrent directement les ministres de la Guerre, des Affaires étrangères et le président du Conseil⁶⁷.

De fait, le gouvernement de guerre s'avère un sujet protéiforme. Pierre Renouvin en son temps avait choisi d'analyser essentiellement les modifications institutionnelles provoquées par l'état de guerre, bientôt totale. Il avait, avec ce levier, expliqué pourquoi la République, le régime parlementaire tant décrié par certains, avait permis de conduire le pays à la victoire. Il avait en revanche peu abordé les rapports entre les forces politiques et les questions de pratique du pouvoir. Les recherches effectuées depuis ayant souvent combiné la double approche ont permis de préciser l'ampleur des transformations ayant touché non seulement la tête de l'État, mais encore l'administration, sa structure, ses modes de fonctionnement. Elles n'ont cessé de confirmer l'incroyable plasticité des institutions du temps de la Première Guerre mondiale. Les forces politiques admirent très rapidement la nécessité de produire un discours beaucoup plus consensuel qu'à l'heure de la paix. Elles laissèrent l'exécutif mettre en œuvre d'autres modes de gouvernance. Parce qu'elle fut non seulement longue, mais encore mondiale et totale, la guerre conduisit l'État et donc le gouvernement à prendre en charge de nouvelles questions notamment économiques et scientifiques qui nécessitèrent d'innover en termes d'organisation administrative. Il fut alors nécessaire de recourir aussi à de nouvelles compétences et de repenser les interactions tout particulièrement entre administration, recherche et monde de l'entreprise.

En resituant l'histoire de la guerre dans une perspective plus longue, il apparaît qu'elle fut tantôt une parenthèse, tantôt qu'elle contribua à la modernisation durable

⁶⁴ Notamment les travaux d'Oliver Forcade, dont « Information, censure et propagande », dans *Encyclopédie de la Grande Guerre, op. cit.*, p. 461-465 et « Censure, secret et opinion en France de 1914 à 1919 », *Matériaux pour l'histoire de notre temps*, n° 58, avril-juin 2000, p. 45-53.

⁶⁵ À titre d'exemple pour l'année 1917, Pierre Lesouef, « La mission du maréchal Joffre aux États-Unis (avril-mai 1917) », dans Claude Carlier et Guy Pedroncini, *Les États-Unis dans la Première Guerre mondiale (1917-1918)*, Paris, Économica, 1992, p. 23-35 ou Dominique Lejeune, « Les missions de la SFIO dans la Russie de 1917 », *Revue historique*, 564, octobre-décembre 1987, p. 373-386.

⁶⁶ Rémy Porte, « Le commandement unique », dans François Cochet et Rémy Porte (dir.), *Dictionnaire de la Grande Guerre, 1914, 1918, op. cit.*, p. 257-258 ; Anne-Laure Anizan, *Paul Painlevé..., op. cit.*, p. 218-219 et Mermeix, *Le commandement unique*, 2 vol., Paris, Ollendorff, 1920, 272 et 295 p.

⁶⁷ Depuis les travaux de Guy Pedroncini (*Les négociations secrètes pendant la Grande Guerre*, Paris, Flammarion, 1969, 142 p.), cette question a été revisitée, notamment par Jean-Claude Allain, « Les négociations », dans *Encyclopédie de la Grande Guerre, op. cit.*, p. 467-478 ; Georges-Henri Soutou « La France et les marches de l'Est (1914-1919) », *Revue historique*, 1978/4, p. 373-376 et « Paul Painlevé et la possibilité d'une paix négociée », dans Claudine Fontanon et Robert Frank (dir.), *Paul Painlevé. Un savant en politique*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2005, p. 71-82.

de l'État. Si le fonctionnement parlementariste du régime connu à nouveau de belles heures après 1919, le parlementarisme de guerre resurgit au milieu des années 1920, temps des premiers conflits coloniaux au Maroc, en Syrie et au Liban⁶⁸. L'empreinte des transformations qui avaient touché l'exécutif fut parfois bien plus profonde car nombre des initiatives prises entre 1914 et 1918 furent d'une manière ou d'une autre pérennisées par des réformes de l'entre-deux-guerres. Les nouveaux liens établis avec l'industrie et la science se traduisirent après la guerre par la création de nouvelles institutions censées les faire mieux dialoguer, mais aussi, suivant « l'esprit de 1919⁶⁹ » introduisirent plus de rationalisation dans le travail de l'administration⁷⁰. La présidence du Conseil, qui s'était organisée pendant la guerre, fut très progressivement réformée à partir du milieu des années 1920 jusqu'à ce que Léon Blum ne réussisse, en 1936, son autonomisation. Durant l'entre-deux-guerres, l'État s'impliqua toujours plus dans la politique scientifique jusqu'à ce qu'il crée, en 1939, le CNRS.

Au bilan d'étape ainsi dressé manque évidemment une approche comparatiste. Un vaste chantier demeure encore ouvert : celui d'une mise en perspective tout particulièrement européenne des transformations institutionnelles comme des évolutions en termes de pratiques gouvernementales au temps de la Première Guerre mondiale. À l'aune de la comparaison, les singularités des modes de gouvernance ou au contraire les évolutions communes aux régimes parlementaires devraient être questionnées. De même qu'il conviendrait de s'interroger, toujours en termes de gouvernance, sur la réalité des lignes de fracture entre régimes parlementaires et États autoritaires en guerre.

L'auteur

Anne-Laure Anizan, chercheur associé au Centre d'histoire de Sciences Po et professeur en classe préparatoire littéraire, a notamment publié *Paul Painlevé. Science et politique de la Belle Époque aux années trente* (Rennes, PUR, 2012, 432 p.) Ses recherches et publications portent sur le premier 20^e siècle abordé sous l'angle de l'histoire politique et de l'histoire culturelle des sciences.

Résumé

L'article s'intéresse aux modifications du fonctionnement gouvernemental, en France, pendant la Première Guerre mondiale. Il interroge la capacité des acteurs politiques à réagir à un contexte de guerre bientôt totale non seulement par de nouvelles pratiques du pouvoir mais encore par des modifications institutionnelles. Il souligne une réelle plasticité du régime apte à inaugurer de nouveaux modes de gouvernance (relations au sein de l'exécutif, entre l'exécutif et le législatif, avec le haut-commandement), à créer des structures inédites et à recruter « des fonctionnaires temporaires » issus de nouveaux horizons professionnels. Certaines nouveautés introduites dans l'exercice du pouvoir exécutif entre 1914 et 1918 se trouvent pérennisées dans l'après-guerre.

⁶⁸ Anne-Laure Anizan, *Paul Painlevé...*, *op. cit.*, p. 335-351

⁶⁹ Gilles Le Béguec, « L'entrée au Palais Bourbon. Les filières privilégiées d'accès à la fonction parlementaire (1919-1939) », thèse d'histoire pour le doctorat d'État sous la direction de René Rémond, université Paris 10, 1989, p. 307-319.

⁷⁰ Stéphane Rials, *Administration et organisation. De l'administration de la bataille à la bataille de l'organisation dans l'administration*, Paris, Éditions Beauschesne, 1977, 271 p.

Anne-Laure Anizan, « 1914-1918, le gouvernement de guerre » *Histoire@Politique. Politique, culture, société*, n° 22, janvier-avril 2014 [en ligne, www.histoire-politique.fr]

Mots clés : Première Guerre mondiale ; gouvernement de guerre ; Union sacrée ; réforme de l'État.

Abstract

The subject of this article is France's wartime government and administration and their transformations during the First World War. It examines the efforts of politicians to adapt to total war by introducing not only institutional changes but also a new model of government and new governing procedures. It highlights the flexibility of the French system which proved capable of adapting to new ways and tools of governance including relations within the executive, between executive and parliament, and with the high-command, the creation of new structures or agencies, and the recruitment of temporary senior civil servants from unconventional professional backgrounds. Some of the wartime innovations were perpetuated after war.

Key words : First World War; Wartime Leadership; "Sacred Union"; French Government in War; State Reform.

Pour citer cet article : Anne-Laure Anizan, « 1914-1918, le gouvernement de guerre » *Histoire@Politique. Politique, culture, société*, n° 22, janvier-avril 2014 [en ligne, www.histoire-politique.fr]