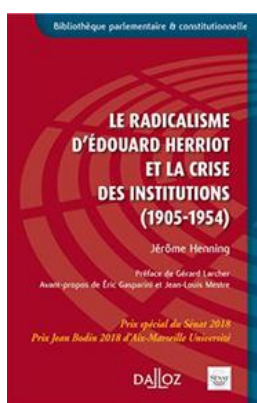


Jérôme Henning, *Le radicalisme d'Édouard Herriot et la crise des institutions (1905-1954)*, Paris, Dalloz, coll. « Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle », 2019, 671 p.

Jean-Étienne Dubois



Cet ouvrage est la publication de la thèse d'histoire constitutionnelle soutenue par Jérôme Henning en 2017. Cette thèse a obtenu en 2018 le prix spécial du Sénat ainsi que le prix Jean Bodin d'Aix-Marseille Université. Aujourd'hui professeur d'université en histoire du droit à l'Université Toulouse Capitole, Jérôme Henning a souhaité étudier, à travers le parcours d'Édouard Herriot, comment les pratiques politiques pouvaient faire dévier les normes constitutionnelles. Édouard Herriot s'impose, dès la fin des années 1900, comme une figure importante du parti radical de la rue de Valois – avant de s'y imposer comme la personnalité dominante à partir de 1919 –, devenu le centre de gravité politique de la Troisième République des années 1900 à 1940, puis de retrouver une influence notable sous la Quatrième République

L'historiographie s'est déjà largement penchée sur l'histoire du radicalisme et la figure d'Édouard Herriot, notamment les travaux de Serge Berstein¹. Mais Jérôme Henning a voulu centrer sa propre recherche sur un aspect périphérique de ces études : la pensée et les attitudes d'Herriot face aux crises qui ont affecté les institutions républicaines au cours du demi-siècle pendant lequel il a pris part à la vie politique. Il cherche en particulier à mesurer à quel point les dysfonctionnements de la Troisième République et, dans une moindre mesure, de la Quatrième République peuvent être imputables aux conceptions institutionnelles et aux pratiques politiques d'Édouard Herriot².

Au-delà de l'inamovible maire de Lyon pendant un demi-siècle (1905-1957 à l'exception des années d'Occupation entre 1940 et 1945), l'auteur intègre à son étude les idées et attitudes de ses plus fidèles soutiens au sein du parti ou dans la mouvance radicale, qu'il rassemble sous les dénominateurs communs de « radicalisme d'Édouard Herriot » (préférée à « herriotisme ») et de « radicalisme institutionnel ». Par cette dernière expression, il entend une attitude particulière vis-à-vis des institutions, caractérisée par une acceptation définitive des institutions de la

¹ Serge Berstein, *Histoire du parti radical*, t. I : *La recherche de l'âge d'or, 1919-1926*, t. II : *Crise du radicalisme, 1926-1939*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1980-1982 ; et *id.*, *Édouard Herriot ou la République en personne*, Paris, Presses de Sciences Po, 1985.

² Nicolas Roussellier analyse également plusieurs fois le cas d'Édouard Herriot, dans *La Force de gouverner. Le pouvoir exécutif en France, XIX^e-XXI^e siècle*, Paris, Gallimard, 2015.

Troisième République dont le perfectionnement, et non la révision, doit permettre de réaliser pleinement l'idéal républicain.

Jérôme Henning inscrit enfin son travail dans un débat ancien parmi les historiens du droit pour expliquer la longue crise de régime de la Troisième République, certains l'imputant aux imperfections des lois constitutionnelles de 1875 (« dysfonctionnement normatif ») et d'autres plutôt aux pratiques institutionnelles des acteurs politiques (« dysfonctionnement comportemental »). L'auteur cherche à mêler les deux approches pour dépasser leur antagonisme à travers l'étude du processus d'interprétation de la norme constitutionnelle par les acteurs politiques dans le temps.

Pour mener son enquête, l'auteur s'appuie sur des sources variées, centrées sur la figure d'Herriot et, plus secondairement, de ses proches au sein du parti : ouvrages, articles, conférences et discours imprimés portant sur les questions politiques et administratives ; interventions parlementaires ou ministérielles retranscrites dans le *Journal officiel* ; les fonds Herriot du ministère des Affaires étrangères et des archives municipales de Lyon ; ainsi que des archives lui permettant d'étudier la politique d'Herriot au niveau municipal³.

Jérôme Henning déroule un fil chronologique en trois temps, partant d'abord, dans un long chapitre introductif très érudit, à la recherche de « la formation du radicalisme d'Édouard Herriot », à savoir ses multiples influences intellectuelles et politiques dans la France de la fin du XIX^e siècle. On découvre un jeune Herriot marqué notamment par la pensée hégélienne et scientifique, et par les travaux sur la Révolution française d'Alphonse Aulard. Sur un plan plus conjoncturel, c'est l'affaire Dreyfus qui a été le déclencheur de son engagement civique et politique, notamment au sein du mouvement des Universités populaires, de la Ligue des droits de l'homme et du parti radical.

La suite de l'ouvrage porte sur la longue carrière politique d'Herriot, parlementaire et ministérielle, sans oublier sa pratique du pouvoir municipal, et se divise en deux parties chronologiques bien distinctes de part et d'autre de l'expérience déçue du Cartel des gauches. De 1905 à 1926, le radicalisme apparaît comme le « moteur des évolutions du régime républicain », alors qu'après cette date il se pose au contraire en « gardien des traditions parlementaires » au moment où fleurissent les projets de rénovation.

Dans la première partie, l'auteur se livre à une étude approfondie de l'œuvre municipale d'Herriot de 1905 au début des années 1920, qui fait de Lyon un modèle de « socialisme municipal » en exploitant toutes les possibilités de la loi et de ses angles morts, pour municipaliser et étendre de nombreux services publics. L'auteur met en avant les conceptions décentralisatrices d'Herriot, peu connues et axées sur l'échelon communal pour lequel il demande une maîtrise des finances locales et une

³ On peut regretter que les 40 pages de bibliographie (hors écrits des radicaux utilisés au cœur de l'étude) soient classées par nature des références (dictionnaires, livres, articles), plutôt que par thèmes. On aurait aimé aussi une distinction entre les ouvrages contemporains de l'étude extérieurs au parti radical mais à caractère de source, et les ouvrages historiographiques en tant que tels (par exemple les ouvrages de Charles Benoist précèdent immédiatement ceux de Serge Berstein, et les articles d'Alphonse Aulard ceux de Jean-Pierre Azéma...).

plus grande autonomie d'action.

Mais c'est l'action parlementaire et ministérielle d'Herriot à partir de 1919 qui retient surtout l'attention de Jérôme Henning. Herriot n'est pas favorable à un *statu quo* institutionnel : il entend adapter le régime parlementaire aux exigences des temps nouveaux de l'après-guerre, et le perfectionner. Il souhaite rendre le régime plus stable grâce à ce que l'auteur appelle un « parlementarisme de collaboration » visant à rendre plus rapide l'adoption des projets de loi et à favoriser le contrôle plus régulier de l'action du gouvernement par les Chambres, ce qui doit permettre de limiter l'instabilité ministérielle. Pour cela, et c'est l'un des grands apports de l'ouvrage, il veut rationaliser l'action parlementaire en passant par des modifications de textes infra-constitutionnels, à savoir les règlements des deux Chambres. Les lois constitutionnelles de 1875 sont en effet très courtes et silencieuses sur de nombreux sujets. Ces vides ont en grande partie été comblés par ces règlements : modalités du droit d'amendement et conditions de mise en jeu de la responsabilité gouvernementale notamment. Ces règlements et leurs modifications ont été judicieusement placés par l'auteur, *in extenso*, en annexes de l'ouvrage. Herriot s'emploie aussi à autonomiser les services de la présidence du Conseil et à associer à la prise de décision gouvernementale les forces vives de la nation, ce qu'il fait par la création du Conseil national économique en janvier 1925. Composé de 47 membres désignés par les organisations représentatives des entreprises et des salariés et issus d'associations diverses (défense de la consommation par exemple), ce Conseil reçoit, dans le décret qui lui donne le jour, la « mission d'étudier les problèmes intéressant la vie économique du pays, d'en rechercher les solutions et de proposer l'adoption de ces solutions aux pouvoirs publics ».

L'été 1926 marque un moment charnière dans cette histoire. Après deux années où Herriot a occupé la présidence du Conseil puis de la Chambre, les timides réformes institutionnelles engagées s'avèrent inefficaces : face à la chute du franc, l'instabilité ministérielle s'accélère. En juillet 1926, Herriot descend du perchoir pour faire tomber le gouvernement Briand-Caillaux auquel il refuse l'autorisation de passer des décrets-lois pour stabiliser la situation financière. Mais il accepte quelques jours plus tard d'entrer dans le gouvernement d'union nationale formé par Raymond Poincaré, qui pourtant demande et obtient du Parlement une telle délégation de pouvoirs. Les circonstances ont forcé sa décision.

S'ouvre alors la deuxième période, celle courant de l'été 1926 au retrait d'Herriot de la vie politique nationale en 1954. Il s'en tient aux quelques réformes de fonctionnement du parlementarisme qu'il a engagées sous le Cartel et qu'il souhaite approfondir, mais refuse catégoriquement tout projet de révision visant à accroître l'autorité du gouvernement sur le Parlement. Après s'être opposé au renforcement du rôle politique du président de la République voulu par Alexandre Millerand, qu'il a poussé à la démission en 1924, il dénonce la pratique selon lui abusive de la question de confiance par les gouvernements Tardieu à partir de 1929, puis fait échouer le projet de révision constitutionnelle de Doumergue en 1934. Il n'accepte qu'à contrecœur, à partir de 1935, la possibilité pour les gouvernements de recourir plus systématiquement aux décrets-lois et de limiter les prérogatives financières du Parlement lors du vote du budget.

À la Libération, Herriot reconstruit le parti radical qui défend, seul, la continuité de la

Troisième République en appelant à voter contre l'abandon des lois constitutionnelles de 1875 lors du référendum d'octobre 1945. S'ils jouent un rôle marginal dans le processus constituant de 1946, la fin du tripartisme replace les radicaux au centre du jeu politique, en devenant une composante nécessaire aux majorités de « Troisième force ». Édouard Herriot et Gaston Monnerville président les deux nouvelles assemblées mises en place et, à partir de 1948, des radicaux occupent à nouveau la présidence du Conseil. Depuis ces postes d'influence, ils contribuent à faire dévier le texte de 1946 vers le rétablissement des pratiques de la Troisième République. Jérôme Henning en conclut que, sur l'ensemble de la période 1926-1954, excepté lors du processus constitutionnel de 1945-1946, le radicalisme est la force politique dont l'influence sur les institutions est la plus forte, et que cette influence est négative en empêchant toute évolution du modèle parlementaire instable de la Troisième République.

La démonstration de l'auteur est, de bout en bout, convaincante, solidement appuyée sur des sources diverses et les apports de la bibliographie existante. On aurait cependant aimé qu'il souligne davantage l'influence d'éléments de contexte politique sur les positions des radicaux, notamment lors de l'année 1934. Après avoir présenté les divergences institutionnelles entre l'immobilisme d'Herriot et la tendance révisionniste des Jeunes Turcs radicaux, l'auteur explique la mise en retrait des demandes institutionnelles de ces derniers, lors des deux congrès radicaux de 1934 destinés à définir la position du parti concernant les projets Doumergue, comme la contrepartie d'une prise en compte plus importante de leurs revendications économiques. Cette explication oublie qu'après le 6 février, porter des revendications de renforcement du pouvoir exécutif n'a plus le même sens qu'avant. Dans le contexte d'essor de la mobilisation antifasciste, on peut comprendre que les Jeunes Turcs les plus à gauche, ceux cités dans l'ouvrage – Jean Zay, Pierre Mendès France, Jacques Kayser ou Pierre Cot –, aient alors préféré remiser leurs projets institutionnels dans le but politique, plus important à leurs yeux, de pousser le parti radical à rejoindre la dynamique de Rassemblement populaire.

Ce défaut de contextualisation reste cependant marginal au sein de l'imposante somme de Jérôme Henning qui permet de mettre en lumière l'un des aspects encore peu connus d'Édouard Herriot. Si ce dernier a pu incarner, par sa défense intransigeante des traditions parlementaires républicaines, la « République en personne » (Serge Berstein), il est finalement comptable de la perpétuation de la longue crise institutionnelle des Troisième et Quatrième Républiques. L'auteur souligne que, paradoxalement, un an après sa mort en 1957, la formule institutionnelle de la Cinquième République par de Gaulle peut être considérée comme le contre-modèle du radicalisme institutionnel d'Herriot.