



Le Président chef des armées

Samy Cohen

► To cite this version:

Samy Cohen. Le Président chef des armées. Pouvoirs - Revue française d'études constitutionnelles et politiques, 1991, 58, pp.33-40. hal-01009645v1

HAL Id: hal-01009645

<https://sciencespo.hal.science/hal-01009645v1>

Submitted on 18 Jun 2014 (v1), last revised 14 Apr 2021 (v2)

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Le Président chef des armées

Tout au long de la crise du Golfe, François Mitterrand a exercé un pouvoir sans partage dans la conduite de la politique française, décidant des orientations diplomatiques et militaires, dirigeant les séances de travail au sommet, arbitrant les débats entre les hauts responsables. Dès le début, il imprime sa marque personnelle : la fermeté à l'égard de l'Irak dont il juge la politique depuis le 2 août avec une extrême gravité. Il fait condamner l'« agression » irakienne par la voix de Roland Dumas, ministre des Affaires étrangères, fait suspendre les livraisons d'armes et mettre en place un embargo commercial.

Cette première réaction est de son cru propre. De même, c'est lui qui impose cette gesticulation militaire qui paraît à l'époque si saugrenue : l'envoi d'un porte-avions, le *Clemenceau*, gréé en porte-hélicoptères avec 1 800 hommes à bord. Les hélicoptères antichars sont la preuve que la France est déterminée à participer à la défense du royaume Wahabbite en cas d'attaque irakienne. Leur maintien sur le porte-avions permet d'éviter de fouler le « sol arabe sacré » et de se distinguer de l'opération américaine « Bouclier du désert ». C'est la solution technique, trouvée par l'état-major particulier du Président, destinée à sauvegarder la politique arabe de la France tout en excluant une passivité aux yeux du chef de l'Etat toute munichoise.

C'est encore le Président qui décide de l'envoi de la division Daguet, plus de 4 000 hommes, des chars, des hélicoptères et une trentaine d'avions de combat, en réaction au saccage de la résidence de l'ambassadeur de France à Koweït et à l'enlèvement de quatre Français, dont l'attaché militaire, relâché peu après. C'est sans doute une des décisions les plus importantes de cette crise, celle qui pèsera le plus dans l'implication française. François Mitterrand ne veut pas assister sans répliquer à ce qu'il estime être une « gifle » pour la France. Saddam Hussein, constate-t-il, s'est attaqué à certaines ambassades, parmi lesquelles celle de la France, et en a épargné d'autres, notamment celle de la Grande-Bretagne. Il

ne veut pas donner l'impression qu'on peut s'en prendre à la France impunément, qu'elle est un des maillons faibles de la coalition.

C'est également lui qui, à la faveur de la résolution 678 du Conseil de sécurité, votée le 29 novembre 1990, autorisant, après le 15 janvier, le recours à la force contre l'Irak, décide de faire participer la France à la guerre.

Le Président s'est également très fortement impliqué dans la définition du plan d'emploi des forces françaises, du choix des cibles, du volume et de la nature des forces à déployer. Avec l'aide de ses collaborateurs militaires, il dose avec minutie le degré d'implication militaire français. Avec ses 12 000 hommes et ses vieux Jaguar, la France est en dessous de ses capacités militaires. Elle dispose notamment d'avions plus performants capables d'opérations nocturnes. Mais le choix des armes est un choix politique du Président. Celui-ci ne veut pas voir la France déployer plus d'une division, qui représente à ses yeux un équilibre adéquat : en deçà, la présence française apparaîtrait trop inconsistante ; au-delà, elle pourrait laisser croire à un engagement trop important aux côtés des Etats-Unis.

Le choix des Jaguar aux capacités limitées s'inspire également d'une logique politique. Le chef de l'Etat ne veut pas voir la France associée à des attaques en profondeur en territoire irakien et à la destruction de l'infrastructure militaro-industrielle de l'Irak. Il veut s'en tenir au seul objectif de la libération du Koweït, même s'il a déjà approuvé, pour des raisons de tactique militaire, le plan prévoyant une incursion en territoire irakien au moment de la phase des opérations terrestres. Il donnera instruction de limiter l'attaque aérienne française au Koweït.

Ce n'est que dans un deuxième temps, à la suite des réactions très négatives de l'opinion, que François Mitterrand modifiera ses instructions, ordonnera des bombardements en territoire irakien et se ralliera à l'idée de destruction du potentiel militaro-industriel de l'Irak.

A l'approche de l'offensive terrestre contre l'Irak, François Mitterrand prend l'initiative d'annoncer, contre l'avis de plusieurs de ses experts, que la France exclut l'utilisation d'armes chimiques, bactériologiques ou nucléaires. Soucieux d'efficacité militaire, certains souhaitaient que le Président, à l'instar des Etats-Unis, laisse planer l'incertitude. François Mitterrand, qui a acquis la conviction que les Américains n'utiliseront pas ces armes, décide qu'il vaut mieux le dire ouvertement, choisissant ainsi de rappeler la spécificité politique française. Le bénéfice politique qu'il veut tirer de cet effet d'annonce auprès d'une partie du monde arabe lui paraît plus important que les vertus militaires de l'ambiguïté.

Convaincu que la France devait se montrer solidaire des Etats-Unis jusqu'au bout, il accorde aux B 52, décollant des bases britanniques, l'autorisation de survoler le territoire français à la condition que ces bombardiers ne s'en prennent ni aux populations civiles ni aux villes saintes.

Tout au long de cette crise, le Premier ministre joue un rôle de second plan. Ce n'est pas lui qui définit les orientations, même s'il participe à toutes les réunions élyséennes et peut émettre son avis. Ses interventions portent la plupart du temps sur les conséquences intérieures de la crise, conséquences économiques, politiques et de sécurité. L'orientation diplomatique et militaire relève entièrement du Président qui dose gesticulation militaire et action diplomatique, contrôle au plus près chacune des étapes de l'engrenage militaire, veille à ce que la participation française s'effectue dans le cadre de quelques limites strictes, notamment le refus de prendre part à des attaques contre des agglomérations urbaines importantes comme Bassorah et *a fortiori* Bagdad.

Le ministre de la Défense nationale, Jean-Pierre Chevènement, n'exerce qu'une influence marginale. Ses tentatives pour tenir la France à l'écart de cette guerre sont un échec complet. Il n'est d'ailleurs pas un maillon essentiel dans le processus de décision. Son départ au beau milieu des hostilités n'entrave pas le cours des opérations militaires françaises. Le rouage clé est le général Maurice Schmitt, le chef d'état-major des armées qui en temps de crise a autorité directe sur l'ensemble des trois armes. Il relève, dans ces circonstances, du Président de la République et du Gouvernement selon le décret du 10 décembre 1971, signé par Georges Pompidou. La pratique instituée est qu'il prend ses instructions du chef de l'Etat soit directement, soit par l'intermédiaire du chef de l'état-major particulier, autre rouage important du dispositif.

L'amiral Jacques Lanxade aura, au moins jusqu'au début de l'offensive alliée, joué un rôle de tout premier plan auprès de François Mitterrand pour amener l'armée à adhérer aux vues du Président. Il a été de ceux qui ont contribué à conforter le Président dans sa décision de participer à la guerre. Cet officier général estime qu'il est du devoir du militaire de s'adapter au politique, de comprendre ses préoccupations et de l'aider dans sa tâche, mais qu'en revanche le politique « doit rester à sa place », ne pas prétendre conduire les opérations. L'amiral Lanxade a su séduire le pouvoir civil, acquérir la confiance du Président comme aucun de ses prédécesseurs n'avait su le faire. François Mitterrand l'estime pour sa capacité à aborder les problèmes en politique, à analyser une situation en tenant compte des

considérations diplomatiques, à exprimer en langage accessible aux civils des problèmes de technique militaire. Jacques Lanxade s'est très rapidement intégré dans l'équipe civile du Président. Il a de ce fait grandement facilité la tâche de François Mitterrand en cette période difficile et ce dernier lui en saura gré en le nommant, le 3 avril 1991, chef d'état-major des armées. C'est lui que le Président choisira pour expliquer dans les media, d'abord sur Europe 1 puis à « Sept sur Sept », la politique du Président, rôle dévolu au ministre de la Défense. Ce transfert de responsabilité a été pris par le ministre de la Défense pour ce qu'il était : un signe de défiance à son égard. Il fut en même temps l'acte qui a consommé leur rupture.

Compte tenu de la méfiance qui a longtemps dominé les relations entre François Mitterrand et l'armée, le cas de l'amiral Lanxade revêt un caractère exemplaire. Mais ce n'est pas le cas unique, tant s'en faut, de collaboration réussie entre un Président et ce type de haut responsable militaire. Valéry Giscard d'Estaing s'était très largement appuyé sur le général Guy Méry, son chef d'état-major particulier de 1974 à 1975, avant de le nommer à la tête des armées. Il court-circuitait souvent son très gaulliste ministre de la Défense, Yvon Bourges, qui ne nourrissait pas de sympathie particulière pour lui. Le successeur à l'Elysée du général Méry, le général Vanbremeersch, suivra le même parcours, de l'état-major particulier à l'état-major des armées.

S'extasier de la continuité de cette prééminence présidentielle, comme le font certains, conduit paradoxalement à légitimer une pratique qui contrevient à certaines dispositions de la Constitution. Celle-ci accorde au Premier ministre et au Gouvernement des pouvoirs de même nature que ceux qu'elle confère au chef de l'Etat. Si ce dernier est le chef des armées (art. 15) et le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire, du respect des accords de communauté et des traités (art. 5), le Premier ministre est responsable de la défense nationale et le Gouvernement, qui dispose de la force armée, détermine et conduit la politique de la nation (art. 20 et 21). Mais quel autre scénario était envisageable dès lors que Michel Rocard, à l'instar de la majorité écrasante des Premiers ministres de la V^e République, acceptait de s'effacer devant le Président ? Aucun Premier ministre — à l'exception de celui de la cohabitation — n'a revendiqué la part qui lui revenait de par le texte constitutionnel. Même la revendication de Jacques Chirac, en 1986, concernant la politique de défense et l'emploi des forces armées, n'était pas pleine et entière. Elle ne visait pas à dominer l'ensemble des affaires de défense. Jacques Chirac souhaitait un partage des responsabilités. Au Président,

la responsabilité du déclenchement de la force armée¹ ; au Premier ministre et au Gouvernement, celle de tracer les grandes orientations de défense, de décider de la doctrine et des dépenses budgétaires.

La pratique s'établit selon un scénario radicalement différent. François Mitterrand use de la prééminence qui lui est reconnue avec modération. Il ne prend aucune décision concernant l'emploi des forces sans l'accord du Premier ministre. En revanche, il s'oppose aux prétentions de ce dernier à contrôler la politique de défense, et à y porter les modifications qu'il souhaitait apporter, notamment celles concernant la doctrine d'emploi de l'arme nucléaire tactique et la construction d'un missile mobile. De crainte d'aboutir à un conflit ouvert avec le chef de l'Etat, Jacques Chirac bat en retraite, abandonne l'idée d'infléchir la politique de défense, mais réussit tout de même à obtenir un vote favorable à sa loi de programmation militaire, notamment de la part des députés socialistes, prévoyant une augmentation des dépenses militaires.

A partir de mai 1988, François Mitterrand reprend entièrement la direction des affaires de défense. Seule faible séquelle que la cobabitation a laissée : Matignon est mieux associé à la définition de la politique de défense et la préparation des opérations extérieures. Mais le Président est plus que jamais le seul maître à bord. Il a acquis une plus grande assurance, maîtrise mieux les dossiers, n'hésite pas à décider de manière unilatérale, comme par exemple d'envoyer en avril 1989 le porte-avions *Foch* croiser au large de Beyrouth, manifestant ainsi sa préoccupation du sort de la communauté chrétienne du Liban menacée par la Syrie.

La crise du Golfe a-t-elle amplifié le déséquilibre entre le Président et le Premier ministre, comme on a pu l'affirmer² ? C'est plutôt le *statu quo* qui prédomine, à cette seule différence près que le Premier ministre est présent aux délibérations quotidiennes qui ont lieu à l'Elysée auprès du Président et que deux de ses collaborateurs assistent régulièrement aux réunions matinales que tient le secrétaire général de la Présidence de la République.

V^e République *as usual*, devrait-on conclure. A cette exception près que la crise fait apparaître une innovation dans la méthode de travail du Président. Jamais, sous la V^e République, une crise n'a été gérée avec autant de rigueur et de sérieux. Jamais elle n'a été préparée et suivie avec autant d'attention par le Président qui a

1. Voir Samy Cohen, La politique étrangère entre l'Elysée et Matignon, *Politique étrangère*, 3, 1989.

2. Didier Maus et Olivier Passelecq, La République à l'épreuve, *Le Monde*, 13 mars 1991.

pris soin de s'entourer de tous les avis nécessaires. Jamais le processus de prise de décision n'a été aussi méthodique et formaliste.

A partir de la mi-janvier, début de l'offensive alliée, le Président réunit tous les soirs à 18 heures l'équivalent d'un Conseil de défense auquel assistent les principaux responsables civils et militaires concernés. La réunion commence presque toujours par un compte rendu opérationnel du chef de l'état-major des armées, le général Maurice Schmitt. Immédiatement après intervient le ministre de la Défense. Suivent des comptes rendus des ministres des Affaires étrangères et de l'Intérieur. Le Premier ministre prend la parole s'il le souhaite. Les chefs d'état-major de l'armée de terre, de l'air et de la marine assistent également à cette réunion³, en compagnie des chefs de cabinet militaire du Premier ministre, du ministre de la Défense et du secrétaire général à la défense nationale qui tient le secrétariat des réunions. Trois collaborateurs personnels du Président font également partie de ce groupe : le secrétaire général de la présidence de la République, Jean-Louis Bianco, le chef de l'état-major particulier du Président, l'amiral Jacques Lanxade, et Hubert Védrine, porte-parole de la présidence et conseiller pour les affaires stratégiques.

Cette réunion assure l'intégration des différentes dimensions de la crise. Le Président écoute mais aussi questionne. Les experts au plus haut niveau ont la possibilité d'émettre leur avis. Le chef de l'Etat peut contrôler directement la gestion de la crise, se faire tenir au courant des opérations militaires prévues. Le Président fait part de ses appréciations personnelles, évoque les échanges qu'il a eus avec George Bush ou John Major.

Cette réunion est à la fois préparée et complétée par une rencontre au niveau des entourages qui se tient tous les matins dans le bureau de Jean-Louis Bianco. Collaborateurs du Président, du Premier ministre, des ministres de la Défense nationale, des Affaires étrangères et de l'Intérieur constituent un groupe de *brain-storming*, veillent au suivi des instructions présidentielles, tentent d'élaborer des scénarios à plus longue échéance.

Jusqu'ici, les interventions militaires souffraient bien souvent d'une insuffisance de préparation et de coordination. Aucune procédure régulière n'était établie. Dans certains cas, l'intervention était décidée après un simple échange au téléphone entre le Président et le

3. Le Président a imposé la présence de ces trois officiers généraux à ses deux ministres de la Défense successifs, Jean-Pierre Chevènement et Pierre Joxe, qui estimaient qu'en temps de crise ces derniers, dépourvus de responsabilités opérationnelles, devaient s'effacer devant le chef d'état-major des armées et le ministre de la Défense.

ministre de la Défense. Dans d'autres encore, la décision était prise de manière unilatérale par le chef de l'Etat sans véritable délibération préalable : c'est le cas, par exemple, de l'envoi du porte-avions au large de Beyrouth, en avril 1989, décision prise sans l'avis du chef d'état-major des armées. Dans quelques rares cas — comme l'opération Manta au Tchad en août 1983 — l'action est précédée d'une préparation plus élaborée en présence des principaux responsables civils et militaires. L'amiral Lanxade avait œuvré ces dernières années en faveur d'une plus grande rigueur dans la préparation des décisions, en mettant sur pied une procédure de consultations plus régulière et plus formelle entre l'Elysée, Matignon, le Quai d'Orsay et le ministère de la Défense. Il avait même demandé que chaque intervention importante donne lieu à une instruction par écrit du Président.

Ces réunions quotidiennes du soir à l'Elysée ne sont pas sans rappeler l'important précédent du Comité des Affaires algériennes créé par de Gaulle pour lui permettre de mieux contrôler sa politique en Algérie. Mais ce Comité interministériel n'avait été créé qu'au lendemain de l'affaire des Barricades en mars 1960 et ne se réunissait qu'une fois par semaine. Il n'en avait pas moins joué un rôle important comme instrument de gouvernement.

Ce qui est également frappant, c'est la volonté du Président de créer un consensus autour de ses orientations dans l'opinion, au Parlement, dans les partis politiques. Jamais depuis le début de la V^e République, l'opinion n'a été traitée avec autant d'attention. Le Président prend le soin de l'informer régulièrement, de la préparer, avant chaque échéance importante, à accepter un engagement militaire prolongé et à des pertes importantes. Les représentants des partis politiques sont régulièrement reçus à Matignon. Le Parlement est convoqué en session extraordinaire pour se prononcer sur le déclenchement des hostilités. Toutefois, la procédure choisie par le Gouvernement n'est pas celle de l'article 35 en vertu duquel le Parlement autorise la déclaration de guerre, mais celle de l'article 49-1, en vertu duquel l'Assemblée nationale approuve la déclaration de politique générale du Gouvernement.

Celle-ci annonce la participation de la France à une opération de sécurité collective au sens du chapitre 7 de la Charte des Nations Unies prévoyant une action de légitime défense pour rétablir le droit. La procédure force la main aux députés puisque le Gouvernement engage sa responsabilité sur son programme ou sa déclaration de politique générale. Elle sera votée quand même à une large majorité.

Le Président, chef des armées, a certes décidé lui-même de tout ce qui était peu ou prou important mais en calculant chaque pas, ne

négligeant aucun avis, constamment en contact avec ses ministres et conseillers, veillant à ne pas se couper de l'opinion. Attitude qui tranche sur celle de ces dernières années qui voient un François Mitterrand préférant se fier à sa propre expérience et à son intuition qu'à l'avis des experts⁴. La crise du Golfe est pour lui la première grande crise internationale qu'il affronte en tant que chef de l'Etat, une crise comportant d'importants risques d'escalade et aux conséquences difficilement prévisibles. François Mitterrand sait qu'il y joue une des parties les plus importantes, peut-être la plus importante, de sa présidence. Il la jouera en montrant qu'il assume la responsabilité pleine et entière de ces décisions, que nul n'est impliqué autant que lui dans l'issue de cette crise.

Aux militaires, il fera la démonstration que le Président, et la nation à travers lui, les soutient totalement. Jamais il ne s'est autant engagé dans ce sens, tranchant de manière radicale avec l'indifférence que les hommes politiques de la IV^e République avaient manifesté en particulier vis-à-vis de l'engagement militaire français en Indochine. Le Président a voulu à tout jamais effacer ce syndrome IV^e République. Il se rendra en Arabie saoudite apporter son soutien aux soldats. Le 31 décembre au soir, lors de la présentation de ses vœux aux Français, ses premières paroles sont pour « nos soldats qui servent la France dans cette région du Golfe ». Le 16 janvier, il signe lui-même l'« autorisation d'engagement » des forces françaises en fonction de la planification qu'il avait acceptée. Ce document sera adressé à Jean-Pierre Chevènement, à la charge du ministre de l'appliquer scrupuleusement.

Conséquence de cette crise, non seulement l'image de l'armée dans la nation s'est améliorée, mais surtout les relations entre le pouvoir politique et l'institution militaire, entre le chef des armées et ses généraux se sont resserrées. S'agissant d'un Président de gauche, tenu longtemps en suspicion par les militaires, le résultat relève presque de l'exploit.

4. Voir Samy Cohen, *Diplomatie : le syndrome de la Présidence omnisciente*, *Esprit*, septembre 1990.

RÉSUMÉ. — *François Mitterrand s'est impliqué dans cette crise comme jamais auparavant. En même temps, jamais, sous la V^e République, une crise n'a été gérée avec autant de rigueur et de méthode. Le Président ne néglige aucun avis, veille à ne pas se couper de l'opinion et fait la démonstration à l'armée que son chef, et à travers lui la nation, les soutient totalement.*