

# POUVOIRS

PUBLIÉ AVEC LE CONCOURS DU CNRS

1986

38

## **l'armée**

**après l'Algérie**

jean planchais

**le Président**

**et le Premier ministre**

samy cohen

**le Président et la bombe**

bernard chantebout

**la reconversion au nucléaire**

patrice buffotot

**le consensus sur la défense**

michel dobry

**l'avenir de la défense**

g. fricaud-chagnaud

**la décision militaire**

j. bonnemaïson

**la défense du territoire**

alain bizard

**la tradition militaire**

andré thieblemont

**les militaires en politique**

mattei dogan

## COMITÉ DE RÉDACTION

Philippe Ardant, Pierre Avril,  
Guy Carcassonne, Olivier Duhamel,  
Georges Dupuis, Jean Gicquel,  
Yves Mény, Hugues Portelli,  
Marc Sadoun.

## DIRECTION

Philippe Ardant, Olivier Duhamel.

## CONSEIL SCIENTIFIQUE

Josette Alia, Robert Badinter,  
Michel Bouissou,  
Monique Chemillier-Gendreau,  
Olivier Chevrillon, Michèle Cotta,  
Jean-Louis Cremieux-Brilhac,  
Pierre Dabezies, Charles Debbasch,  
Francine Demichel, Francis Doré,  
Michel Durupt, Jacques Georgel,  
Stanley Hoffmann, Benoît Jeanneau,  
Catherine Lalumière, Alain Lancelot,  
Jean Leca, Rémy Leveau,  
Jean-Luc Parodi, Jean Raes,  
René Rémond, Jacques Rigaud,  
Jacques Robert, Jean-L. Samson,  
Roger-Gérard Schwartzberg,  
Dusan Sidjanski,  
Jean-Marie Vincent.

## SECRÉTAIRE DE RÉDACTION

Monique Mathieu.

## VENTES ET ABONNEMENTS

Presses Universitaires de France  
Département des Revues  
12, rue Jean-de-Beauvais  
75005 Paris (43-26-22-16)  
CCP 1302 69 C Paris

## ABONNEMENTS

(4 numéros de 200 pages)

	<i>France</i>	<i>Etranger</i>
1 an (1986)	245 F	330 F
2 ans (1986-1987)	490 F	660 F

**REVUE TRIMESTRIELLE**  
PUBLIÉE AVEC LE CONCOURS DU CNRS

# P O U V O I R S

REVUE FRANÇAISE D'ÉTUDES CONSTITUTIONNELLES ET POLITIQUES

38

## L'armée

Jean PLANCHAIS. — L'armée et le tournant de 1958.....	5
Samy COHEN. — Monarchie nucléaire, dyarchie conventionnelle..	13
Bernard CHANTEBOUT. — La dissuasion nucléaire et le pouvoir présidentiel .....	21
Patrice BUFFOTOT. — L'arme nucléaire et la modernisation de l'armée française .....	33
Michel DOBRY. — Le jeu du consensus .....	47
Georges FRICAUD-CHAGNAUD. — L'avenir du modèle d'armée orga- nisée autour de la force nucléaire.....	67
Jacques BONNEMAISON. — La décision militaire .....	81
Alain BIZARD. — La Défense opérationnelle du Territoire .....	87
André THIÉBLEMONT. — Les traditions dans les armées : le jeu de la contestation et de la conformité.....	99
Mattei DOGAN. — Militaires sans épée dans la politique.....	113

## JOURNAL

Patrice GELARD. — Les transformations constitutionnelles en Pologne et en Hongrie.....	127
Repères .....	135
<b>Chronique de l'étranger : Grande-Bretagne : G. W. JONES. — Lettre de Londres .....</b>	<b>137</b>
<b>Chronique électorale : Les élections législatives du 16 mars 1986 : la défaite de la gauche et les progrès du ps, Jérôme JAFFRÉ...</b>	<b>145</b>
<b>Chronique constitutionnelle française : Pierre AVRIL et Jean GICQUEL (16 janvier - 30 avril 1986).....</b>	<b>159</b>
Pouvoirs-Biblio .....	199
Summaries—Résumés .....	203

ISBN 2 13 039509 0

ISSN 0152-0768

Dépôt légal — 1<sup>re</sup> édition : 1986, septembre

© Presses Universitaires de France, 1986  
108, boulevard Saint-Germain, 75006 Paris

## L'armée

*L'histoire de la V<sup>e</sup> République et celle de son armée sont indissolublement liées. Sans la crise du 13 mai 1958, prise en charge par l'armée coloniale, l'avènement du nouveau régime aurait vraisemblablement connu un tour différent tout comme le « processus » par lequel Charles de Gaulle, homme d'Etat mais aussi militaire, retournera au pouvoir. A l'origine de la V<sup>e</sup> République, au point que certains — qui se sont ravisés depuis — parleront de « coup d'Etat permanent », l'institution militaire conditionnera ses premières années : le putsch d'Alger de 1961 précipite la présidentialisation du régime (art. 16) mais aussi son assise populaire (avec l'élection du Président au suffrage universel). Quant au choix en faveur du nucléaire, il aboutira à donner au Président de la République le véritable commandement des armées, tranchant les débats institutionnels en la matière et nourrissant le débat sur son « domaine réservé », qu'il s'agisse de la politique étrangère ou de la « coopération ».*

*Ce lien étroit entre l'agencement des pouvoirs et l'organisation de la défense nationale n'est pas seulement riche de problèmes constitutionnels — comme celui né depuis le 16 mars 1986 avec la « cohabitation » —, mais aussi d'incidences politiques et internationales.*

*Le rôle essentiel de la défense dans la hiérarchie des politiques — le principe suivant lequel « il n'est pas de grande gloire d'homme d'Etat que n'ait dorée l'éclat de la défense nationale » (Le fil de l'épée) est partagé par tous les présidents successifs — donne à l'armée un pouvoir d'influence d'autant plus sérieux qu'il est renforcé par ses implications financières et économiques (l'industrie de l'armement étant une composante vitale de l'économie nationale et les ventes d'armes pesant sur la balance des paiements). Au-delà, l'organisation et la stratégie nationales de défense commandent les choix de politique étrangère, les transferts éventuels de souveraineté (envers les alliances ou les institutions européennes).*

*Les problèmes de défense, quand bien même ils feraient l'objet d'un consensus, plus apparent que profond, dans la nation, conditionnent donc la vie du régime issu de la Constitution de 1958. Ils l'orientent aussi quant à son avenir. Les débats qui se sont rouverts sur les questions stratégiques — à partir de l'Initiative de Défense Stratégique américaine — reposent la question de la crédibilité à terme de la dissuasion nucléaire, tout comme le coût croissant de la politique de défense conduit à s'interroger sur la capacité de la France à poursuivre longtemps dans cette voie.*

*Une nouvelle fois, c'est l'avenir de la « présidence nucléaire » qui est remis en cause.*

*C'est à la genèse des rapports entre le politique et le militaire depuis 1958 et à leur dimension institutionnelle que s'attache donc cette série d'articles, qui éclairent sans esprit polémique cet aspect souvent occulté de la V<sup>e</sup> République.*

Hugues PORTELLI

Philippe ARDANT.

## L'ARMÉE EST ÉTUDIÉE PAR

Alain Bizard, général de corps d'armée (CR).

Jacques Bonnemaïson, vice-amiral d'escadre (CR), ancien commandant de la force océanique stratégique, président de GRASP international.

Patrice Buffotot, chercheur à l'IPHE, Université de Paris X-Nanterre, docteur d'Etat en Science politique (la politique militaire de la SFIQ).

Bernard Chantebout, professeur à l'Université Paris V, directeur du Centre « Droit et Défense », *L'organisation générale de la défense en France* (Paris, 1966); *La défense nationale* (1970); *Droit constitutionnel et Science politique* (7<sup>e</sup> éd. à paraître).

Samy Cohen, chercheur à la Fondation nationale des Sciences politiques (CERI); *La monarchie nucléaire* (Paris, 1986).

Michel Dobry, professeur de science politique à l'Université de Perpignan et à Paris X-Nanterre, *Sociologie des crises politiques* (Paris, 1986), Presses de la Fondation nationale des Sciences politiques.

Mattei Dogan, directeur de recherche au CNRS, *Sociologie politique comparative* (1982); *The Metropolis Era* (1986).

Georges Fricaud-Chagnaud, général de corps d'armée (CR), administrateur de la Fondation pour les Etudes de Défense nationale, auteur de nombreux articles sur la sécurité et la défense de l'Europe.

Jean Planchais, journaliste au journal *Le Monde*, *Une histoire politique de l'Armée 1940-1967 : de De Gaulle à De Gaulle* (Paris, 1967).

André Thiéblemont, colonel (CR), conseil en communication.

JEAN PLANCHAIS

## *L'armée et le tournant de 1958*

Des conflits de décolonisation, l'armée française débouche à partir de 1958 dans l'âge nucléaire. Elle s'y était partiellement préparée, certes, mais de Gaulle lui impose progressivement une transformation plus radicale, en prenant le contre-pied des thèses et des méthodes que les conflits outre-mer avaient introduits dans l'état d'esprit et dans les structures militaires.

Lorsque le général revient au pouvoir, les forces armées sont boiteuses. D'un côté, est maintenue tant bien que mal, en Europe, une participation à la défense occidentale de grandes unités modernes, sous commandement interallié. De l'autre, l'Algérie dévore les effectifs, exige des unités légères, souvent disséminées sur le terrain pour une guerre d'un type totalement différent des grandes opérations dans les plaines de l'Europe du Nord.

Cette disparité n'est pas nouvelle. Le conflit indochinois a déjà créé une tension de plus en plus marquée entre les hommes et les moyens affectés, les uns à l'Extrême-Orient, les autres à la défense de l'Europe. En Asie, la guerre a évolué vers des affrontements qui mettaient en ligne des milliers d'hommes. Mais, parallèlement, l'adversaire utilise à fond la guérilla, le terrorisme, le sabotage, et le contrôle des populations. En Europe, un effort considérable a été entrepris pour opposer à la menace soviétique une armée moderne, fortement motorisée et blindée, une aviation équipée d'appareils à réaction, une marine modernisée, appuyée sur un puissant dispositif logistique.

En Indochine, le corps expéditionnaire est uniquement composé de militaires de carrière. Y compris les soldats originaires d'Afrique

du Nord et d'Afrique noire, il ne dépasse guère 70 000 hommes, mais la guerre dévore chaque année l'équivalent en officiers d'une promotion de Saint-Cyr. En Europe, le corps de bataille repose en grande partie sur le contingent ; il est encadré dans un ensemble interallié où la compétition politique pour les grands postes et les grandes responsabilités incite à des efforts permanents. L'aide américaine permet, tant en Asie qu'en Europe, de venir à bout des problèmes budgétaires.

Le haut commandement est partagé. Les uns, comme le maréchal Juin, soucieux à la fois de notre présence militaire au sein de l'OTAN et de notre maintien en Afrique du Nord, effrayés par l'hémorragie des jeunes cadres, appellent plus ou moins ouvertement de leurs vœux la fin du conflit indochinois. Les autres, engagés dans la croisade en Asie, assurent que Hanoi et Saïgon sont les avant-postes de l'Occident. Ils réclament de plus en plus de moyens pour combattre le Vietminh. On assiste à des renversements d'opinion spectaculaires. De Lattre, chantre de la défense de l'Ouest, devient, en Extrême-Orient, le champion de l'Asie. Navarre, chef d'état-major des forces alliées Centre-Europe, propulsé par Juin en Indochine, lance de vastes opérations dans la péninsule.

Diên Biên Phû a mis fin à tout cela. A l'automne 1954, de l'affaire d'Indochine — où d'ailleurs nos effectifs restent nombreux en attente d'un rapatriement progressif — il reste des traces profondes. D'une part, toute guerre est considérée désormais comme une guerre contre le communisme. Elle doit être conduite, estiment une partie des cadres, sur le plan politique et psychologique aussi bien que sur le plan militaire. La guerre nucléaire est impossible, la guerre classique est reléguée au musée de l'histoire. La seule forme de conflit qui mérite intérêt est la guerre révolutionnaire. En France même, la défense intérieure doit faire face à une menace de subversion. Elle a mission de maintenir l'ordre en temps de guerre et, pour certains, dès le temps de paix.

Sur le terrain, le combat a largement échappé à la conduite des généraux. Les officiers supérieurs (les « maréchaux » de de Lattre sont colonels ou lieutenants-colonels) et les capitaines ont l'initiative. La suspicion, l'irrespect même règnent à l'égard des généraux, à quelques exceptions près. Au sommet, la chaîne hiérarchique a perdu de sa solidité. La politique hésitante des gouvernements successifs a conduit les cadres à contester leur autorité, à les accuser, eux — et une opinion publique indifférente ou hostile — de démission, d'incompétence, sinon de trahison.

Malgré l'amertume de la défaite, un point paraît clair : débarrassée



de l'hypothèque Extrême-Orient, la France peut désormais porter tout son effort sur la défense de l'Europe, réaliser enfin une armée moderne qui occupe toute la place à laquelle elle a droit dans l'Alliance atlantique. Et Pierre Mendès France a mis fin à l'énervant débat sur la Communauté européenne de Défense (CED) qui divisait les partis et les responsables militaires.

S'il n'est plus question des vingt divisions promises à Lisbonne en 1950 avec une légèreté et un optimisme que partageaient d'ailleurs nos partenaires de l'OTAN, ni même de quatorze, comme on l'a espéré, ni même encore de douze, restent les cinq divisions mises sur pied grâce au programme d'aide militaire américain et à l'effort d'armement entamé par Jules Moch, et cinq autres divisions que l'on qualifie de « divisions-papier ». Les premières sont à 70 % de leur encadrement, les secondes à 30 % : la ponction indochinoise... Une armée pauvre en crédits, où les soldes sont plus que médiocres (« la misère en battle-dress » selon le titre d'une enquête du *Figaro*), va pouvoir compléter ses effectifs et son encadrement, franciser et perfectionner son matériel avec un budget que n'obéreront plus les dépenses d'Indochine, même compensées en dollars. Les théoriciens de la bataille à l'Est vont pouvoir s'attacher à leur « vraie » guerre. On étudie la mise sur pied d'une grande unité blindée entièrement française à partir d'une brigade expérimentale, la « brigade Javelot », qui deviendra la 7<sup>e</sup> division mécanique rapide.

Les événements du 1<sup>er</sup> novembre 1954 en Algérie inquiètent peu : la « révolte » est limitée et sera facilement circonscrite, estime-t-on à Paris. Les renforts en 1955 seront envoyés par petits paquets jusqu'au rappel des « disponibles » récemment démobilisés. En 1956, on entre vraiment dans la guerre, avec l'envoi massif du contingent. Pour une grande partie des cadres, cette décision du Gouvernement Guy Mollet est capitale. La présence de ces jeunes que les officiers d'avant-guerre, qui n'avaient pas, eux, le droit de vote, appelaient « les électeurs » est une garantie. En Indochine, les militaires de carrière étaient seuls ; la nation, à travers les recrues du service militaire obligatoire, est liée à l'armée en Algérie. Pas d'abandon possible. L'armée tient sous sa coupe les jeunes générations. Elle commence à se considérer comme la « tutrice de la nation »...

Mais la guerre en Algérie, c'est aussi le démantèlement progressif du dispositif militaire français sur le continent. Deux divisions blindées, les plus modernes, traversent la Méditerranée, avec l'accord — réservé — de l'OTAN. Elles sont très mal adaptées aux combats dans les djebels, à la recherche et à la destruction de petits groupes de fellaghas. Leur utilisation est un gaspillage de moyens démesurés,

coûteux et inefficaces. Les autres grandes unités se vident de leurs cadres et de leurs effectifs et restent aux mains de gardes-magasin. De nouveau l'inquiétude gagne le commandement. L'Algérie dévore la défense continentale ou du moins la déséquilibre.

Certes, des voix s'élèvent pour convaincre l'opinion que l'Algérie est devenue à son tour un bastion de l'Occident contre le communisme international. Des cartes circulent : l'URSS prend l'Europe en tenaille, de la Finlande à Casablanca. Mais les chefs d'état-major, s'ils sont vivement attachés à la présence française au Maghreb, ont aussi les yeux fixés sur le rideau de fer. Ils sont inquiets de la montée en puissance de la nouvelle armée allemande qui prend progressivement le pas sur l'armée française. Le général Guillaume, ancien résident général de France au Maroc, se démet, au début de 1956, de ses fonctions de chef d'état-major général des forces armées, parce qu'on désorganise les forces françaises en Allemagne. En mars 1956, la moitié de l'armée de terre est déjà en Algérie. Le général André Zeller quittera quelques mois plus tard son poste de chef d'état-major de l'armée de terre, pour ne pas voir les divisions OTAN « transformées hâtivement en une mauvaise infanterie » ; le général Ely, successeur du général Guillaume, menacera de démissionner en mars 1958, en désaccord sur les mêmes points avec le ministre de la défense nationale, M. Jacques Chaban-Delmas.

En Algérie, deux écoles sont en présence : l'une psychologique, l'autre technique. Les unités de réserve générale, essentiellement parachutistes et légionnaires, mènent la plupart des opérations de quelque importance. Elles jouissent en métropole et sur place d'un très grand prestige. « *Elles se font, écrit de Gaulle dans ses Mémoires, comme un apanage de leur rôle et de leur combat.* » Les unités territoriales, en revanche, qui quadrillent le pays et remplissent des missions moins glorieuses, en conçoivent quelque humiliation. Les innombrables tâches statiques et territoriales qu'elles accomplissent empêchent toute formation à une guerre moderne.

D'autre part, les leçons de l'Indochine ont été, avec quelque excès, appliquées à l'Algérie par les officiers imbus des théories sur la « guerre dans la foule » et des ouvrages de Mao Tsé-Tung. Les uns insistent sur les techniques d'encadrement direct des populations, comme le colonel Trinquier, les autres sur les méthodes d'endoctrinement, « l'action psychologique ». Les « guerriers » s'en agacent souvent et réagissent contre ce qu'ils jugent un jeu intellectuel sans résultats évidents. Pour ceux qui veulent vaincre et pour ceux qui veulent convaincre, la guerre nucléaire, à laquelle veulent s'adapter les stratèges américains et européens, relève du mythe. N'est-on pas d'ail-

leurs à l'époque où la seule stratégie imaginée à l'Est comme à l'Ouest est la menace d'anéantissement mutuel ?

En mai 1958, l'effondrement de la IV<sup>e</sup> République trouve l'armée déchirée. Les activistes, dans ses rangs, qu'ils soient guerriers ou psychologues, se sont engagés à fond pour l'Algérie française. Va-t-on vers une rupture entre une partie de l'armée métropolitaine et une partie de l'armée d'Algérie ? Le général Ely, qui est resté ou redevenu chef d'état-major général des armées, s'efforce de maintenir ce qui va devenir, pendant près de quatre ans, une préoccupation majeure : l'unité de l'armée. Il ne conçoit pas que l'armée puisse prendre part, si ce n'est tout entière...

Pour de Gaulle, il faut à tout prix rendre à la France la place qui lui revient dans le monde. L'armée doit être un instrument de sa grandeur. Il ne lui appartient pas d'en être l'inspiratrice. L'Algérie est un piège où la nation s'est laissé prendre et où s'engouffrent ses forces et son prestige. Il tentera par tous les moyens, de l'assimilation à l'association, puis, sans joie, à l'indépendance, de l'en retirer. L'important est que le pays soit fort à l'intérieur, prestigieux à l'extérieur.

Le général entreprend donc de rendre l'armée à son rôle normal d'instrument discipliné du pouvoir civil en l'arrachant à ce qu'il estime être ses fantasmes. Elle n'a pas à dicter à Paris une politique algérienne, ni à bâtir une idéologie de la guerre révolutionnaire, ni à prêcher quelque croisade que ce soit. Elle doit redevenir l'instrument de la défense du sol national, la garante des alliances de la future Communauté née de l'ancienne Union française. L'ordonnance du 7 janvier 1959, qu'il signe pour donner un cadre d'ensemble à la défense nationale, est une définition et une organisation du « tout-défense » : l'économie, la diplomatie y concourent au même titre que les forces armées. L'armée doit reprendre une modernisation qui doit l'amener à combattre non seulement « en ambiance nucléaire » comme elle s'y prépare déjà, mais en fonction d'armes nucléaires qui appartiennent en propre à la France. En corollaire, celle-ci doit rompre les liens qui l'attachent à l'organisation militaire intégrée de l'OTAN. Il oriente vers d'autres voies que l'étude des thèses de Mao Tsé-Tung les études des stratèges, il pousse à l'abandon des méthodes d'action psychologiques qui présupposent une superstructure politique dont la définition relève du seul pouvoir civil.

Le 3 novembre 1959, à l'École militaire, le général proclame que « *le système de l'intégration* » dans les forces militaires de l'OTAN, « *ce système a vécu* », et la France mettra sur pied « *une force capable d'agir pour notre propre compte* », « ce qu'il est convenu d'appeler une force

de frappe nucléaire ». « *Puisqu'on peut détruire la France, éventuellement à partir de n'importe quel point du monde, il faut que notre force soit faite pour agir où que ce soit sur la terre.* »

A Strasbourg, le 23 novembre 1961, il précisera plus tard ce que doit être parallèlement « *une force d'intervention terrestre, navale et aérienne, faite pour agir à tout moment, n'importe où* », pour assurer à la France « *sa sécurité, l'aide qu'elle doit à ses alliés, le concours qu'elle s'est engagée à fournir à ses associés* ».

L'ensemble du programme est d'une réalisation difficile. Arracher l'armée à l'Algérie et au rôle qu'elle entend jouer, ainsi qu'à la mission qu'elle s'est attribuée dans la nation, ne va pas sans des tensions ni des conflits qui culminent en 1961 lors de la révolte des généraux.

L'armée française en Algérie est attachée à une mission qu'on lui avait confiée puis que, faute d'une doctrine et d'une volonté politique, on l'avait laissée non seulement assumer mais prendre à son compte jusque dans les domaines politique et administratif. Garder l'Algérie, on l'a vu, équivalait pour beaucoup à mettre l'accent sur « la guerre révolutionnaire ». Il faut donc la faire renoncer à la fois à une terre qu'elle ne veut pas abandonner, et à une forme de combat qu'elle estime avoir découverte et qu'elle a souvent même coiffée d'une infrastructure idéologique et, dans certains cas, théologique.

L'armée, privée progressivement de ses pouvoirs civils, ira de crise en crise : affaire des barricades, complot de décembre 1960, putsch d'avril 1961, OAS. Elle ne basculera jamais dans la révolte, même si, comme en 1961, c'est de justesse, et sera extirpée d'Algérie. Le rôle de « tuteur de la nation » ne correspond plus à une nécessité supposée : de Gaulle l'assume à sa place. L'épuration, après le putsch et la mise en place de chefs militaires gaullistes ou simplement loyalistes, permettra de conduire jusqu'à son terme la décolonisation algérienne.

En même temps, la remise en état de nos forces sur le continent européen exige que les cadres encore choqués reviennent à leur mission européenne. Envoyés, pour les plus « voyants », en Allemagne, ils sont loin du bouillon de culture des garnisons métropolitaines.

Beaucoup perçoivent le retrait des structures militaires de l'OTAN comme un abandon de la croisade de l'Occident contre les pays communistes. Aux échelons les plus élevés, dans les trois armées, on s'était accoutumé aux rapports interalliés dans les nombreux états-majors de l'alliance. L'idée d'une indépendance militaire apparaissait à la fois ridicule et dangereuse. L'OTAN symbolisait l'union des peuples libres contre le « totalitarisme rouge ». La quitter, même sans renoncer aux engagements souscrits dans le traité de l'Atlantique-Nord, était perçu comme une atteinte à une solidarité essentielle.

Le retrait de l'OTAN suppose une réorganisation du commandement. Les trois armées fournissent aux forces d'intervention des moyens coiffés au sommet par des chefs français. Ceux-ci reçoivent la responsabilité entière des théâtres d'opération.

Faire admettre la force de dissuasion nucléaire nationale (l'expression « force de frappe », jugée trop agressive, a été proscrite du langage officiel) n'est pas plus aisé. L'armée de terre en particulier se considère depuis la Révolution comme l'*ultima ratio* de la défense du pays. Elle tire de sa mission un caractère sacré qui lui donne fierté et cohésion. Investir l'atome, servi par quatre ou cinq mille spécialistes de ce caractère sacré, est un coup porté aux institutions militaires. Elle affectera de considérer l'arme atomique comme une forme moderne d'artillerie lourde et n'aura de cesse d'obtenir la « monnaie » tactique des armements nucléaires. L'armée de l'air, qui conçoit sa mission sous un angle beaucoup plus technique, est d'autant moins affectée que, dans un premier temps, c'est à elle qu'il revient de manier « la bombe ». La marine, repliée sur elle-même et sur ses traditions, garde une hautaine réserve. Déjà, elle veille sur la mise au point du moteur à propulsion nucléaire destiné à ses navires. Et elle a l'espoir — justifié — de partager avec l'aviation, si même elle ne la supplante pas, grâce à ses sous-marins lanceurs d'engins, la mission de mettre en œuvre la dissuasion nucléaire.

Se pose cependant un grave problème budgétaire. La guerre d'Algérie a gonflé les effectifs, amaigri les ressources, perturbé la formation et l'entraînement. La fin du conflit permet certes de consacrer une plus grande part du budget à la défense proprement dite, mais la réalisation de l'arme nucléaire et de ses vecteurs obère les moyens financiers. Dès 1963, le budget prévu pour 1964 affecte à la force de frappe 40 % des crédits d'équipement.

Une solution : la suppression du service militaire, rebaptisé depuis 1959 service national, et la mise sur pied d'une armée de métier. Celle-ci a des partisans et pas seulement dans les armes « techniques » comme la marine et l'aviation. Le rôle joué par le contingent en Algérie en 1961, où il avait pesé matériellement et surtout psychologiquement contre le putsch, avait laissé quelque amertume parmi les cadres. En refusant obéissance à ses chefs dès lors qu'ils sortaient de la légalité, ou du moins contestant leur autorité, ils avaient sapé l'édifice militaire, même aux yeux des officiers loyalistes. La durée du service avait été allongée au fil des besoins pour atteindre vingt-huit mois. L'opinion, traditionnellement favorable au service militaire, comme le montraient les sondages pratiqués depuis 1945, était lasse d'une obligation aussi lourde. Le général de Gaulle et

M. Pierre Messmer, ministre des armées, estimaient pour leur part que l'appel du contingent était un moyen d'engager le pays tout entier. Le conscrit était un contrepoids à l'aventure. Le chef de l'Etat, auteur avant-guerre de *Vers l'armée de métier*, n'en restait pas moins convaincu que derrière les unités hautement mécanisées, le ban et l'arrière-ban étaient indispensables.

Les effectifs totaux furent ramenés de 1 million d'hommes à 650 000, dont 400 000 appelés. Pléthore de cadres : 5 000 officiers sont « reclassés ». La durée du service est progressivement abaissée. La condition des appelés est améliorée, comme elle l'est à l'époque dans la plupart des pays européens, à l'exemple de la Bundeswehr. Le prêt du soldat est fortement augmenté, sa vie quotidienne, hors du temps consacré aux tâches proprement militaires, devient moins pénible. Il est admis qu'il est un citoyen comme les autres, une fois sorti de la caserne. Le règlement de discipline générale est considérablement amendé : obéir reste un devoir, mais pas en toutes circonstances et quel que soit l'ordre donné. Le système des punitions est réformé et libéralisé. Les jeunes recrues entrent dans un système de rapports humains mieux adaptés à la vie moderne.

Quant à la défense intérieure, elle est transformée. Là encore, la thèse des tenants de la guerre révolutionnaire a été écartée. La lutte contre la subversion intérieure n'est plus la mission essentielle des forces de défense opérationnelle du territoire. L'expérience avait montré que parmi les jeunes cadres de réserve de la DOT, la lutte antissubversive impliquait souvent le combat pour l'Algérie française et des prises de position politiques. La DOT a désormais pour tâche de lutter contre d'éventuelles infiltrations ennemies, les commandos parachutés et les sabotages.

L'armée de 1945, faite de pièces et de morceaux, de clans ayant chacun son chef charismatique, d'unités diversement équipées, était, comme le pays, à reconstruire. Elle cherchait sa place dans la nation et parmi ses alliés. L'Indochine, puis l'Algérie freinèrent sa modernisation, la réforme de ses structures, et la projetèrent dans le domaine politique. Sortie de l'amertume des conflits sans victoire, elle découvre pour la première fois en 1962 une situation qu'elle n'a pratiquement pas connue depuis 1939 : la paix. Des combats de la décolonisation, elle ne retire que peu de leçons, si ce n'est *a contrario*. Elle se retrouve technicisée, européanisée, mieux adaptée aussi à son temps, et à l'écart des tensions politiques. En 1968, l'insurrection de la jeunesse se dressera contre toutes les institutions sauf une : l'institution militaire.

SAMY COHEN

*Monarchie nucléaire,  
dyarchie conventionnelle*

Qui commande aux forces armées ? Le Président ou le Premier ministre ? Les deux, assure la Constitution d'octobre 1958 : le Président, qui est le chef des armées et le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire, du respect des accords de Communauté et des traités ; mais également le Premier ministre, qui est responsable de la défense nationale et qui dirige l'action du Gouvernement, lequel dispose de la force armée, détermine et conduit la politique de la nation.

La V<sup>e</sup> République vient à peine de naître que le Gouvernement promulgue, le 7 janvier 1959, une ordonnance portant Organisation générale de la défense, en vertu de laquelle les décisions en matière de direction générale de la défense sont arrêtées en comité de défense sous la présidence du chef de l'Etat. Mais le Premier ministre « exerce la direction générale et la direction militaire de la défense. A ce titre, il formule les directives générales pour les négociations concernant la défense et suit le développement de ces négociations. Il décide de la préparation et de la conduite supérieure des opérations et assure la coordination de l'activité en matière de défense de l'ensemble des départements ministériels ».

En cas de « menace », le chef d'état-major général des armées se trouve placé, en vertu d'un décret pris sous Georges Pompidou, le 10 décembre 1971, « sous l'autorité du Président de la République et du Gouvernement ». Texte qui ne fait que contribuer à la confusion : en cas de conflit entre le Président et le Gouvernement, de qui ce haut dignitaire de l'armée prendrait-il ses ordres ?

Le seul texte conférant au Président des pouvoirs sans partage

est le décret du 14 janvier 1964 portant sur la mise en œuvre de la Force aérienne stratégique (FAS) : c'est le Président de la République (et lui seul) qui donne au commandant de la FAS l'ordre d'engagement, le Premier ministre mais surtout le ministre des armées assurant l'application des mesures générales prises ; la mission, l'organisation et les conditions d'engagement des FAS sont arrêtées en conseil de défense.

Mais ce décret ne laisse pas moins un vide juridique quant à la mise en œuvre des autres éléments de la force de frappe. A l'époque, le décret ne concernait que les FAS, les bombardiers nucléaires Mirage IV. Il ne dit mot des armes plus récemment mises en service : les missiles balistiques stratégiques du plateau d'Albion et les sous-marins nucléaires lanceurs d'engins (SNLE), élément le plus important de la triade nucléaire française. Appliqués à la lettre, la plupart de ces textes auraient pu engendrer une rivalité implacable entre un Président et un Premier ministre se considérant comme des adversaires politiques. Mais jusqu'ici l'esprit de compromis a prévalu, au point que nombre de commentateurs n'ont pas hésité à parler de « cogestion » dans la conduite de la politique étrangère et militaire. La réalité, telle qu'on a pu l'observer dans les premiers mois qui ont suivi l'élection du 16 mars 1986, est moins simple qu'il n'y paraît de prime abord (1).

## I

La cohabitation a enfanté à l'échelon supérieur de l'Etat une forme de direction complexe et subtile. Jusqu'au 16 mars, les forces armées étaient soumises à l'autorité d'un seul chef, un monarque responsable aussi bien du déclenchement de l'arme nucléaire que de l'actionnement des forces conventionnelles. Le Premier ministre acceptant de s'effacer au profit de l'hôte de l'Elysée. Mais Zeus n'est plus Zeus. Le Président ne détient plus sans partage les pouvoirs de faire la guerre et de présider aux relations internationales de la France. Il agit en concertation étroite avec le Premier ministre, les ministres des affaires étrangères et de la défense. A-t-on pour autant entièrement basculé vers une pratique dyarchique telle que la prévoit la Constitution ? Pas tout à fait. Pour la première fois depuis 1960 — date de la première explosion d'une bombe atomique française — l'armée est soumise à un double système d'autorité : monarchique sur le plan nucléaire, dyarchique sur le plan conven-

(1) La rédaction de cet article a été achevée le 3 juillet 1986.



tionnel. Organisation unique au monde. Aucun des pays détenteurs de l'arme nucléaire ne connaît un pareil dédoublement du système de décision. Le chef de l'Etat garde seul le pouvoir d'appuyer sur le bouton nucléaire. Par contre, pour mettre en œuvre la force d'action rapide ou pour faire décoller les Jaguar, il en discute avec le Premier ministre.

Pourtant, même ce schéma n'est pas aussi limpide, les lignes de partage ne sont pas aussi claires. Il n'est pas certain que le pré carré présidentiel puisse être complètement protégé des intrusions du Premier ministre. Car l'étanchéité des deux systèmes d'autorité ne peut être parfaite. La dissuasion nucléaire forme un tout politique, stratégique, technologique et diplomatique. Elle n'est pas coupée de l'ensemble de la politique étrangère, ni de la politique intérieure. Le Président ne peut se contenter de contempler avec satisfaction l'étendue de son pouvoir dévastateur. Il doit méditer sur la modernisation de l'arsenal nucléaire qui implique une série de choix à moyen et long termes : quel doit être le budget des armées ? Quelle part accorder au nucléaire par rapport au conventionnel ? Quel devrait être dans les années à venir le poids respectif de chacune des composantes de la triade nucléaire (bombardiers, missiles stratégiques, sous-marins lanceurs d'engins) ? Aucune décision impliquant des choix budgétaires aussi importants ne pourra être prise sans l'accord d'un Premier ministre qui entend faire respecter ses prérogatives constitutionnelles.

En outre, le Président n'est véritablement le maître absolu de la décision nucléaire que dans une situation de danger imminent pour la survie de la France. Quel Premier ministre censé réclamera un partage du pouvoir si le Président ne dispose que de quelques minutes pour déclencher le tir nucléaire stratégique ? Mais, hormis ce scénario apocalyptique, d'autres types de menaces existent, notamment celui d'une agression ennemie en armement conventionnel. Dans ce cas, les délais de réflexion seraient plus longs. Le prétexte de l'urgence pour écarter le Premier ministre de la délibération aurait moins de poids. Mais, devant une crise mettant la France au bord du gouffre, on peut supposer que tout chef de l'Etat chercherait à faire partager ses convictions aux autres principaux membres du Gouvernement.

La dissuasion nucléaire a enfin sa dimension diplomatique. François Mitterrand et Jacques Chirac semblent tous deux accepter l'idée que la France pourrait intervenir auprès de ses alliés en cas d'agression ennemie en Europe centrale, notamment par l'emploi de l'arme nucléaire tactique, sans attendre la violation du « sanctuaire national ». Cette idée implique des arrangements avec le Gouverne-

ment de Bonn, un minimum de concertation préalable. La déclaration commune Kohl-Mitterrand du 28 février dernier fait justement référence à ce problème (2). Le Gouvernement de Jacques Chirac n'a pas cherché à contester ou à réduire la portée de cette déclaration. Mais l'on voit ici encore à quel point le domaine monarchique et le secteur cogéré se chevauchent.

## II

Le fonctionnement du secteur dyarchique n'est pas quant à lui de toute évidence. Tant que le Président et le Premier ministre voudront éviter d'apparaître en désaccord, il sera difficile d'identifier les inspireurs des décisions. Chacun de ces deux acteurs cherchera dans une certaine mesure à deviner jusqu'où l'autre est prêt à lâcher du lest. De là l'importance des entourages dans la préparation des mises en scène. A eux d'arrondir les angles, de préparer les compromis, de s'arranger pour que les médias ne sachent que ce qui peut servir la cause de leur patron réciproque. Le retrait des casques bleus du Liban est-il une décision de Jacques Chirac ou l'aboutissement d'un processus de réflexion commencé avant le 16 mars et dont le changement politique a accéléré la mise en œuvre ?

Malgré ces questions que pose la cohabitation à l'observateur extérieur, il est apparu que François Mitterrand a réussi au cours de la période initiale à amener Jacques Chirac et son Gouvernement à faire en sorte qu'aucune des décisions antérieures au 16 mars ne soit remise en cause. Dans sa déclaration de politique générale, le 9 avril, Jacques Chirac a écarté l'hypothèse d'une participation française à l'IDS. Il n'est plus question de remettre en cause le traité d'adhésion de l'Espagne et du Portugal à la CEE. Personne dans le Gouvernement n'émet de réserves à l'égard de la politique du Président au Tchad, alors que celle-ci avait, avant le 16 mars, fait l'objet de critiques de la part de l'opposition.

François Mitterrand a bénéficié jusqu'ici de l'avantage que lui

(2) La France et la RFA s'y déclarent d'accord pour une « coopération opérationnelle entre leurs forces armées » ainsi que pour « la poursuite des études relatives au meilleur emploi des forces françaises en Allemagne, et notamment de la force d'action rapide ». Le Président de la République s'y déclare « disposé à consulter le chancelier (...) sur l'emploi éventuel des armes préstratégiques françaises sur le territoire allemand (...) dans les limites qu'impose l'extrême rapidité de telles décisions ».

procurait la volonté du Premier ministre de ne pas ouvrir une crise politique sur les problèmes de politique étrangère et de défense. On l'a maintes fois dit : Jacques Chirac convoite trop la Présidence pour se risquer à l'humilier. Mais pas au point de se retrouver ligoté. Jacques Chirac ne se serait pas effacé devant un Président qui aurait prétendu contrôler de manière exclusive la politique étrangère et militaire. Pareille prétention aurait conduit à l'épreuve de force menant soit vers l'éviction du Président du processus de décision, soit vers une élection présidentielle anticipée. François Mitterrand a jusqu'ici évité l'une et l'autre, dosant subtilement la fermeté et la souplesse. Fermeté à défendre sa politique. Souplesse dans l'interprétation de ses prérogatives. On est loin du ton des déclarations de juillet 1985 (« S'il y avait confiscation de la politique extérieure par le Gouvernement, ce serait un coup d'Etat »). Il s'agit désormais de faire appliquer « la Constitution, toute la Constitution, rien que la Constitution ».

François Mitterrand ne s'est pas figé dans une attitude de tout ou rien, exploitant par la concertation et non par l'arbitraire le besoin actuel du Premier ministre de composer. Le Gouvernement et l'opinion lui ont su gré d'avoir pris les devants et d'emblée joué le jeu du dialogue. Une semaine à peine après le 16 mars, il convie à l'Elysée Jacques Chirac, Jean-Bernard Raimond et André Giraud pour les mettre au courant du contenu des dossiers les plus sensibles : les otages français détenus au Liban, la présence française dans ce pays, le sort des « époux » Turenge, la présence militaire au Tchad, l'offre américaine faite à la France de participer à une action de force contre Khadafi. Par la suite, les 11 et 12 avril, François Mitterrand informera sans tarder Jacques Chirac des messages qu'il vient de recevoir de Ronald Reagan lui demandant d'autoriser les avions américains basés en Grande-Bretagne à survoler le territoire français au cours de leur raid contre la Libye. François Mitterrand aurait pu décider seul, sur-le-champ, profitant de ce que le Premier ministre était en visite en Côte-d'Ivoire. Il n'en a rien fait. La tactique a pour l'instant donné ses fruits. L'ascenseur a été renvoyé même s'il contient son chargement d'arrière-pensées électorales. L'échange d'information au sein du quadrilatère Elysée - Maignon - Quai d'Orsay - Défense nationale s'effectue sans grandes difficultés, du moins apparentes.

Mais le Président pourra-t-il se préserver cette capacité d'influence ? Rien n'est moins sûr. La cohabitation est un état bien trop précaire et la politique étrangère et militaire pourraient pâtir de la discorde qui règne dans les affaires internes. Elle est un jeu

qu'aucun des deux adversaires ne maîtrise complètement. Les possibilités de glissement ou de dérapages existent et pourraient conduire plus tôt que prévu à un affrontement :

— La bataille pour l'apparence du pouvoir risque de constituer une des zones d'échauffement susceptible de mettre le feu à l'édifice. Le sommet des pays industrialisés de Tokyo et ses suites est une des toutes premières illustrations de cette difficulté. Le chef de l'Etat a tenu à montrer à l'étranger qu'il gardait, en politique extérieure, une tête d'avance sur le Premier ministre. Ce dernier à Tokyo n'a pas voulu paraître rompre l'harmonie au sein de l'exécutif mais on le sentait impatient de faire percevoir à l'étranger « qu'en France le centre du pouvoir s'est déplacé de l'Elysée à Matignon ». Il n'a pu surmonter cette contradiction et empêcher François Mitterrand d'apparaître comme le chef de file de la diplomatie française (3). Le 22 mai, devant l'Association de la presse diplomatique, Jacques Chirac tente de prendre ses distances vis-à-vis du chef de l'Etat. Alors que depuis le 16 mars il s'était abstenu de contredire le Président au sujet de la position française vis-à-vis de l'IDS, il revient sur cette attitude avec aplomb : « Je ne laisserai pas la France rester à l'écart » de ce « grand mouvement inévitable, irréversible et justifié ». Sur cette lancée seront critiquées, par voies d'allusions et de piques, la politique du Président à l'égard de l'Amérique centrale, de l'Afrique du Sud ainsi que l'attitude de la diplomatie socialiste dans l'affaire des otages français détenus au Liban.

— Le Premier ministre est d'autant plus tenté de s'affirmer devant l'opinion qu'il acquiert une meilleure maîtrise des dossiers et que les conseils du Président s'avèrent moins indispensables. En mars-avril, la présence de François Mitterrand comporte des avantages non négligeables pour le Gouvernement. Au nom de la France, le chef de l'Etat a pris des engagements qu'il est sans doute seul à connaître, de même qu'il est le seul à connaître les tenants et les aboutissants de certains dossiers sensibles. Mais, avec le temps, cet atout s'affaiblit. Matignon ne cesse de déployer sa personnalité et de tenter d'acquérir une certaine autonomie par rapport à l'Elysée. Cette tendance est déjà perceptible chez Jacques Chirac et au ministère de la défense où André Giraud, réputé pour sa forte personnalité, n'a pas tardé à introduire des aménagements dans les structures de son ministère. Jusqu'ici, tous les ministres de la défense étaient des hommes proches du Président. Tel n'est

(3) Voir Patrick Jarreau et André Passeron, *Le sommet de Tokyo ou la dyarchie à l'œuvre*, *Le Monde*, 10 mai 1986.

pas le cas d'André Giraud qui a ses convictions propres, notamment en matière de dissuasion nucléaire, et dont on peut penser qu'il tentera de les faire prévaloir.

— Restent enfin les risques inhérents à un faux pas. Un Greenpeace version cohabitation entraînerait soit un conflit entre les deux têtes de l'exécutif, se rejetant la responsabilité, soit un accord entre elles pour éviter, par dissimulation des faits, la crise politique interne. Voit-on le Président Mitterrand ordonner au Premier ministre Chirac de « faire toute la lumière sur cette affaire » ? Dans ce contexte, une nouvelle affaire de ce genre pourrait sonner le glas de la cohabitation ou porter un coup à la démocratie.

Nul ne peut prédire, à l'heure où ces lignes sont écrites, quand prendra fin la cohabitation. Mais déjà se répand l'idée selon laquelle cette dernière laissera des traces durables. Elle entraînerait, en cas de retrouvailles entre la majorité du Président et celle du Parlement, une redéfinition des pouvoirs de l'exécutif au profit du Premier ministre et au détriment du chef de l'Etat. Une chose est certaine. En cas de « retour à la normale », le fait nucléaire pèsera fortement dans le sens d'un retour à la tradition. La dyarchie ne renforce pas la dissuasion nucléaire, elle ne peut que l'affaiblir. Au nom de ce principe, le Président et ses partisans justifieront la restauration d'une présidence forte. Dans un pareil contexte, le pouvoir de déclencher l'arme nucléaire aspirera non seulement la politique étrangère et militaire, mais l'ensemble de la « politique de la nation », le chef de l'Etat laissant à son Premier ministre les charges qu'il ne voudra pas assumer.

RÉSUMÉ. — *Les premiers mois de cohabitation ont enfanté à l'échelon suprême de l'Etat une forme de direction complexe et subtile. L'armée est soumise à un double système d'autorité : monarchique sur le plan nucléaire, dyarchique sur le plan conventionnel. Mais l'étanchéité des deux systèmes est imparfaite. Le Président ne peut complètement se protéger des intrusions du Premier ministre dans son pré carré nucléaire. Dans le secteur cogéré, François Mitterrand a réussi à rapprocher le Gouvernement de ses vues. Mais rien n'assure qu'il pourra sauvegarder son influence dans le proche avenir. La cohabitation est un jeu qu'aucun des deux adversaires ne maîtrise complètement. Les possibilités de dérapages existent, pouvant conduire plus tôt que prévu à un affrontement.*



BERNARD CHANTEBOUT

## *La dissuasion nucléaire et le pouvoir présidentiel*

Les consuls et les préteurs romains marchaient précédés de licteurs qui portaient sur l'épaule gauche un faisceau de verges liées autour d'une hache. Le Speaker de la Chambre des Communes et, lors des rentrées solennelles de l'Université, les recteurs chanceliers marchent précédés d'un huissier porteur d'une masse d'armes. Le Président de la République française, partout où il se rend, est accompagné d'un officier qui tient une mallette noire : dans celle-ci, il y a les codes qui permettent au Président de déclencher le feu nucléaire. Jamais les faisceaux n'ont été déliés, jamais la hache n'a servi. Jamais la masse n'a été levée. Jamais, bien sûr, la mallette ne sera ouverte. Le rôle des faisceaux, celui de la masse d'armes et celui de la mallette sont purement symboliques.

De tels symboles de puissance ont pour fonction, en principe, d'imposer le respect aux masses... C'est du moins ce qu'on voudrait croire. La réalité cependant pourrait être quelque peu différente : celui qui, seul, a le temps d'y vraiment réfléchir et qui est le mieux à même de comprendre toute la portée du message symbolique est celui-là même au profit de qui il s'exprime. La première fonction effective de la mallette est d'amener le chef de l'Etat français à se pénétrer en permanence de cette idée qu'il peut à tout moment déclencher les foudres de l'Apocalypse, et que, sur un signe de lui, la quasi-totalité des villes de la Russie d'Europe et, par voie de conséquence, celles de l'Europe occidentale et de l'Amérique du Nord seraient rayées de la carte d'un monde qui retournerait, sinon au néant, du moins à la préhistoire...

Tous les observateurs ont été frappés par les changements profonds qui affectent le comportement des Présidents au lendemain de leur élection. Il ne peut guère en aller autrement : l'homme convaincu

que tous les autres n'existent qu'avec sa permission tacite, cet homme-là cesse d'être un homme comme les autres... La puissance qu'il tire de la détention de l'atome l'incline naturellement à revendiquer la toute-puissance dans les autres domaines... ce qui ne laisse pas de poser de graves problèmes lorsque la nation lui retire sa confiance.

*La dissuasion, comme origine de la toute-puissance présidentielle*

De 1958 à mars 1986, la V<sup>e</sup> République s'est caractérisée par un renforcement constant du rôle de la Présidence de la République. C'est à juste titre qu'on explique habituellement cette évolution par la bipolarisation de l'opinion autour de la personne du Président, conséquence de la conjonction de son élection au suffrage universel direct et de l'élection des députés au scrutin majoritaire à deux tours. Mais la détention par la France de l'arme nucléaire a également joué un rôle considérable en ce domaine.

L'apparition de l'arme nucléaire française a d'abord eu comme conséquence une modification du statut même du Président de la République. Certes le décret qui consacre ses pouvoirs en la matière date — chacun le sait — du 14 janvier 1964. Mais il allait de soi bien avant cette date que le pouvoir d'engager la « force de frappe » — comme on disait alors — appartenirait au Président de la République. Cela découlait de l'article 16 de la Constitution qui — tous les commentateurs en sont d'accord — a précisément été conçu dans l'hypothèse d'une guerre atomique. Partant, il est impossible de ne pas faire un rapprochement entre la mise au point des premières armes atomiques françaises et la réforme constitutionnelle de 1962 sur l'élection du Président au suffrage universel direct. Il est certain en effet que seule une personnalité jouissant de la totale légitimité que confère l'élection directe par le peuple peut trouver en elle la force morale nécessaire pour décider l'emploi d'un tel engin de mort. C'est la raison pour laquelle M. Michel Debré, hostile à l'élection directe du Président en 1958, l'a au contraire conseillée à de Gaulle en août 1962 ; et c'est ce qu'explique le général de Gaulle à ses ministres pour justifier cette réforme (1).

(1) Cf. O. Rudelle, *Le général de Gaulle et l'élection directe du Président de la République*, in O. Duhamel et J.-L. Parodi, *La Constitution de la Cinquième République*, 1984, p. 101-125, sp. p. 118. L'auteur rapporte également une remarque de P. Sudreau selon lequel le résultat du référendum du 28 octobre 1962 eût pu être différent sans la dramatisation de la crise de Cuba (22-28 octobre 1962), ce qui place encore un peu plus la réforme sous le signe du nucléaire.



A partir du moment où elle agissait ainsi sur le statut du Président, l'existence de l'arme nucléaire allait agir aussi sur ses pouvoirs. Elle allait agir indirectement, puisque du fait de son élection au suffrage universel direct et de la bipolarisation que celle-ci allait engendrer, le Président pourrait, grâce à la docilité de l'Assemblée, choisir et renvoyer à son gré le Premier ministre et donc s'approprier ses pouvoirs. Mais elle allait aussi agir directement.

Le premier effet de l'existence de l'arme nucléaire, c'est d'abolir le *pouvoir militaire*. L'expression même « pouvoir militaire » choque aujourd'hui ; elle était pourtant communément utilisée il n'y a guère que deux décennies (2) ; dans la guerre classique, en effet, la tactique et la stratégie — l'art militaire — passaient pour échapper très largement aux capacités de compréhension des titulaires du pouvoir civil qui devaient en conséquence en abandonner la conduite à l'état-major ; seuls des dictateurs dont le destin personnel était lié à l'issue des batailles pouvaient se permettre d'intervenir dans les décisions du haut commandement ; les gouvernants des pays démocratiques s'en absteinaient avec soin. De là était né un « pouvoir » militaire.

Toute différente est la guerre nucléaire : la stratégie n'est plus un art, elle est un discours. Sans qu'on en ait conscience, l'arme nucléaire sert tous les jours. C'est elle qui depuis quarante ans nous garantit la paix. Dans l'état présent du monde, les appétits et les antagonismes des puissances sont tels que chaque minute qui passe sans combats est une victoire, une victoire du discours nucléaire.

Dès l'instant où elle a existé, l'arme nucléaire a détruit le pouvoir militaire : quand Truman a mis fin à la Seconde Guerre mondiale en envoyant bombarder Hiroshima et Nagasaki, le général Mac Arthur, commandant en chef allié dans le Pacifique, n'avait même pas été consulté (3). Ce jour-là, le Président des Etats-Unis est devenu en fait ce qu'il était déjà en droit : le commandant en chef des armées. Et il l'est resté depuis : le Président Nixon déterminait lui-même, personnellement, au jour le jour, les objectifs des bombardements américains au Nord-Vietnam. Il ne s'agissait pourtant que d'une guerre classique ; mais le modèle de la guerre nucléaire a réagi sur la gestion de tous les conflits et l'a transformée. Pour les puissances qui disposent de l'arme atomique, la guerre ne consiste plus à

(2) Cf. P. Ordioni, *Le pouvoir militaire en France de Charles VII à la Libération*, 2 vol., Albatros, 1981 ; P. Gerbet, *Les rapports entre pouvoir civil et pouvoir militaire dans l'élaboration de la politique étrangère, Ass. internat. de Sc. politique*, septembre 1961.

(3) Cf. R. Chiroux, *A propos de l'utilisation par le Président des Etats-Unis de l'arme nucléaire, Arès*, 1983, p. 31 et s.

s'emparer par la force de territoires et de positions clés, mais à se faire entendre de l'adversaire pour l'amener, par la dissuasion, à renoncer à attaquer ou par l'escalade à plier. Et évidemment la dissuasion et l'escalade, discours éminemment politiques, relèvent de la responsabilité exclusive du pouvoir civil. La détention par un Etat de l'arme nucléaire amène inéluctablement ses gouvernants à découvrir la vérité profonde de la phrase, si fameuse et si méconnue, de Clausewitz : « La guerre est le prolongement de la politique par d'autres moyens », et à traiter tous les conflits locaux selon le principe de l'escalade, puisque, au bout du compte, l'emploi effectif de l'arme nucléaire est le terme de cette escalade. Ainsi, la stratégie n'existe plus en tant qu'art ; les opérations militaires ne sont plus que la gesticulation qui accompagne le discours politique.

Ce discours, bien évidemment, c'est celui qui détient le pouvoir d'engager la force nucléaire qui se juge seul qualifié pour le tenir. Et on voit mal sur la base de quelle logique, quiconque pourrait lui en dénier la capacité : qui peut le plus, peut le moins. Comment imaginer que celui qui est habilité à envoyer les fusées des SNLE sur Moscou ne le serait pas pour envoyer un bataillon à Kolwezi (4) ? Ce n'est certainement pas un hasard que le seul texte pris par le général de Gaulle pour transférer de manière précise les responsabilités de la défense au Président de la République concerne la force de dissuasion : en investissant directement le sommet de la pyramide des décisions susceptibles d'être prises en matière de défense, de Gaulle s'emparait de tout le reste. Et tous les textes pris ensuite à l'initiative de ses successeurs pour officialiser leurs prérogatives en ce domaine (5) sont largement passés inaperçus parce qu'ils ne faisaient que confirmer un état de fait existant.

Mais, de la même façon qu'elle lui permet de devenir de fait le généralissime des armées de la République, la détention de l'arme nucléaire par le chef de l'Etat fait aussi de lui le diplomate en chef. Il est symptomatique que l'ouvrage qui fait — à juste titre — référé-

(4) Cf. M. Guillaume-Hofaung, La préparation de la décision militaire sous la V<sup>e</sup> République, *Administration*, mai 1984, p. 55 et s.

(5) V. notamment le décret n° 71-992 du 10 décembre 1971 qui place, en cas de crise majeure, le chef d'état-major général des armées « sous l'autorité du Président de la République et du Gouvernement » ; la loi n° 72-1149 du 23 décembre 1972 et le décret n° 73-235 du 1<sup>er</sup> mars 1973 relatifs à la défense opérationnelle du territoire, qui précisent que les secteurs de sécurité autour des installations prioritaires de défense sont délimitées « par le Président de la République en comité de défense » ; et le décret n° 78-78 du 25 janvier 1978 qui attribue au secrétaire général de la défense nationale le soin de préparer et de suivre l'exécution des décisions des conseils de défense « conformément aux directives du Président de la République et du Premier ministre ».

rence sur la conduite de la politique étrangère de la France ait précisément pour titre *La monarchie nucléaire* (6). Puisque la guerre apparaît d'une manière de plus en plus manifeste comme le prolongement de la politique, le lien est évident entre la conduite des affaires militaires et diplomatiques. Nous l'avons déjà constaté : la guerre nucléaire telle qu'elle se pratique au quotidien depuis quarante ans est un discours sur les conditions du non-emploi de l'arme absolue. Le discours nucléaire apparaît donc comme l'échelon suprême du dialogue diplomatique. Et là encore, qui peut le plus, peut le moins. Comment contester à celui qui peut valablement menacer un autre pays de représailles atomiques le droit de négocier avec lui un traité d'amitié ou de commerce ? Et naturellement aux yeux de l'étranger, l'interlocuteur suprême, celui auquel ils veulent avoir affaire, est celui qui dispose de l'arme suprême (7).

Mais là ne s'arrête pas l'enchaînement des conséquences de la détention de l'arme nucléaire par le Président de la République. Si le Président est le maître de la dissuasion, c'est en qualité de « garant de l'indépendance nationale » que lui reconnaît l'article 5 de la Constitution. La détention de l'arme nucléaire donne à cette formule — qui aurait pu, comme tant d'autres au caractère pourtant moins vague, rester une pure clause de style — une réalité tangible et une portée telle qu'elle a vidé de leur signification les autres dispositions constitutionnelles qui eussent pu en limiter le sens. La politique de la nation, en effet, constitue un bloc indissociable. Puisqu'il est effectivement devenu le garant de l'indépendance nationale, et que la politique de la nation doit tendre à assurer cette indépendance, le Président a un droit d'orientation sur l'ensemble de la politique de la nation... D'abord, en restant dans le domaine militaire, il est évident que le maintien au niveau adéquat de notre potentiel de défense implique des sacrifices budgétaires et une orientation de la recherche et de la production industrielle dont le Président de la République, généralissime des armées, ne saurait se désintéresser. De Gaulle avait peu de goût pour les problèmes d'intendance ; il commença à s'en occuper activement, en imposant à un Gouvernement réticent un plan de stabilisation draconien, quand, au début de 1963, ses conseillers lui eurent exposé que la surchauffe de l'économie risquait à terme d'obliger à des compressions budgétaires qui eussent visé principalement les dépenses mili-

(6) S. Cohen, *La monarchie nucléaire*, Hachette, 1986.

(7) Cf. Dominique Chagnollaud, *La France de la force de dissuasion*, in *L'aventure de la bombe, De Gaulle et la dissuasion nucléaire*, Plon, 1985, p. 339.

taires, par nature inflationnistes et compromis la réalisation de ses objectifs en matière d'armement atomique.

Mais l'indépendance nationale, ce n'est pas l'agression militaire qui la menace le plus directement. D'une manière sans doute moins visible, mais beaucoup plus immédiate, elle se trouve compromise par les carences de certains secteurs de notre économie et la fragilité de notre société qui rendent la France très vulnérable à certains types de pressions. Garant de l'indépendance nationale, chef unique de nos armées et de notre diplomatie, le chef de l'Etat se doit de s'occuper également de corriger ces facteurs de vulnérabilité. C'est le général de Gaulle — encore lui — qui devait ouvrir la voie en ce domaine en mettant jusqu'à notre politique monétaire au service de l'indépendance nationale : lorsque Jacques Rueff vint lui expliquer comment, grâce au système des eurodollars, s'opérait la mainmise américaine sur notre industrie, il n'hésita pas à ordonner la conversion en or de nos réserves de change. Ses successeurs à l'Élysée n'avaient plus qu'à suivre... Il devenait inéluctable que, dans la Constitution, l'article 5, alinéa second, fasse oublier l'article 20, du moins tant que le Président conserverait auprès des Français une audience suffisante pour ne pas se trouver confronté, aux lendemains des législatives, à une majorité parlementaire hostile. Ce n'est plus le cas aujourd'hui.

### *La dissuasion à l'épreuve de la cohabitation*

La France vit aujourd'hui une situation étrange. Le 16 mars 1986, la gauche a essuyé, à l'occasion des élections législatives, une des plus lourdes défaites de son histoire contemporaine, se trouvant ramenée à son étiage de 1962. Même si l'absorption par le ps d'une notable fraction de l'électorat communiste en a diminué l'impact psychologique, cette défaite des forces de gauche ne peut s'analyser que comme une défaite personnelle du Président de la République qui, porté au pouvoir par elles, a pendant cinq ans gouverné personnellement en leur nom, et s'était personnellement engagé à trois reprises dans la campagne législative. De plus la gauche a éclaté et, les communistes étant désormais aussi critiques que la droite et l'extrême droite vis-à-vis de son action passée, ce sont un peu plus des deux tiers des électeurs qui ont condamné celle-ci.

La logique des institutions de la V<sup>e</sup> République, qui aboutit à la remise de tout le pouvoir à un seul homme, a pour contrepartie la responsabilité de celui-ci (8). Sinon, ce régime, déjà contestable en

(8) Cf. Ch. Zorgbibe, *Le chef de l'Etat en question*, Economica, 1986.

lui-même par l'excessive concentration du pouvoir qu'il instaure, n'aurait plus rien de démocratique. Pourtant le Président Mitterrand n'entend nullement se retirer : avec des arguments qui procèdent plus du droit notarial — la durée de son bail à l'Élysée — que du droit constitutionnel, et qui révèlent une conception très restrictive de la démocratie, la seule conséquence qu'il tire du désaveu populaire, c'est qu'il doit désormais renoncer à la gestion du quotidien pour se consacrer à la défense et la diplomatie. En particulier, il entend conserver la maîtrise de la force de dissuasion : rien de moins, en somme, que le droit de vie et de mort sur la nation qui a cessé de lui faire confiance. L'absence de réaction de l'opinion publique face à cette prétention montre combien les Français ont peu conscience de leur dépendance vis-à-vis de l'extérieur, mais elle traduit aussi chez eux un sentiment de sécurité qui contraste puissamment avec les inquiétudes qu'on enregistre dans plusieurs pays voisins.

La position de M. Mitterrand est d'autant plus paradoxale que, de son avis même, le décret qui fonde les compétences présidentielles en matière de dissuasion est parfaitement anticonstitutionnel. L'actuel Président de la République a été en effet le premier, lors d'une mémorable séance de l'Assemblée nationale, le 24 avril 1964, à dénoncer la double inconstitutionnalité du décret du 14 janvier 1964 qui, en son article 5, confère au chef de l'État le droit exclusif d'engager la force de dissuasion : d'abord ce texte est un décret alors que, s'agissant de toute évidence d'un principe fondamental de l'organisation de la défense nationale, la question relève du domaine de la loi. En second lieu, ce texte méconnaît les articles 20 et 21 de la Constitution selon lesquels c'est le Gouvernement — et non le Président — qui dispose de la force armée, et c'est le Premier ministre — et non le Président — qui est responsable de la défense nationale. Encore conviendrait-il aujourd'hui d'aller plus loin : le décret du 14 janvier 1964 ne concerne en effet que les forces aériennes stratégiques — les Mirage — qui constituent la composante maintenant tout à fait accessoire de notre force de dissuasion (9). La prétention du Président au commandement des deux autres composantes des forces nucléaires stratégiques — les sous-marins nucléaires lanceurs d'engins et les missiles enterrés du plateau d'Albion — et des forces nucléaires préstratégiques — les régiments de Pluton — ne repose sur aucun texte précis, mais seulement sur un ensemble de dispositions techniques qui relient leurs états-majors à l'Élysée.

Il semble acquis cependant que ni l'inconstitutionnalité manifeste

(9) Cf. R. de Lacharrière, in *Valeurs actuelles* du 24 mars 1986, p. 22 et s.

du décret du 14 janvier 1964, ni l'absence de fondement juridique à la pratique du commandement des composantes essentielles de la force de dissuasion ne doivent conduire à une remise en cause des prérogatives du Président par le Gouvernement de M. Chirac.

Quoique l'opinion inverse ait été soutenue (10), il ne s'agit nullement d'une impossibilité juridique : il est évident que le Premier ministre pourrait à tout moment ressaisir la compétence dont il a été inconstitutionnellement dessaisi et n'aurait aucun besoin pour ce faire de la signature du chef de l'Etat. En principe, il lui faudrait faire voter une loi, ce qui, dans la conjoncture actuelle, ne constitue pas vraiment un obstacle. Mais si, plus simplement, il procéderait par décret sur la base de son pouvoir réglementaire propre, ce décret s'appliquerait, d'abord parce que, dans la pratique administrative française, c'est le dernier en date des textes régissant une matière qui détermine le droit positif, et ensuite parce que, si ce texte venait à être attaqué au contentieux, le Conseil d'Etat, qui ne peut vouloir le maintien du décret inconstitutionnel de 1964, ne pourrait que refuser de statuer, en application de la théorie des actes de Gouvernement qui soustrait à sa connaissance les actes ayant trait aux rapports entre les pouvoirs publics constitutionnels.

Pourtant ni cette loi, ni ce décret ne seront pris.

D'abord, parce que M. Chirac, qui ne fait pas mystère de ses ambitions présidentielles, n'a aucune envie d'affaiblir l'institution à laquelle il aspire. Ensuite parce qu'on déboucherait alors sur une situation pour le moins paradoxale : dans l'esprit de tous les responsables en effet, l'emploi effectif de l'armement nucléaire implique la mise en œuvre, préalable ou au plus tard simultanée, de l'article 16 de la Constitution. Ce n'est que par ce moyen que pourraient être pris dans les délais les plus rapides les nombreux textes qui ont été préparés par le secrétariat général de la défense nationale en vue

(10) Cf. M. Duverger, La crédibilité du décideur, in *L'aventure de la bombe. De Gaulle et la dissuasion nucléaire, Actes du Colloque d'Arc-et-Senans*, Plon, 1985, p. 323. Selon cet auteur, seul un décret en conseil des ministres, donc revêtu de la signature du Président de la République, pourrait abroger le décret de 1964, parce que, explique-t-il, « le texte de l'article 7 de l'ordonnance du 7 janvier 1959... décide que la politique de défense est définie en conseil des ministres. Les textes réglementaires relatifs à cette politique sont donc des décrets délibérés en conseil des ministres... ». L'éminent politologue oublie que les principes fondamentaux de l'organisation de la défense nationale relèvent constitutionnellement du domaine de la loi ; il semble, d'autre part, confondre deux notions, la *politique*, et l'*organisation*, qui ne sont pas réductibles l'une à l'autre : si la politique du Gouvernement, par exemple, est définie en conseil des ministres, l'organisation générale du Gouvernement est fixée par le Premier ministre au moment où, formant son Cabinet, il décide du nombre et des fonctions de ses membres et alors que, n'étant pas encore constitué, ce Gouvernement ne peut évidemment avoir une politique.

d'organiser la nation pour le temps de guerre et qui n'ont jamais été soumis au Parlement. Dès lors, la totalité du pouvoir reviendrait au Président. A moins qu'une révision de la Constitution n'abroge l'article 16, retirer au chef de l'Etat le droit d'actionner l'arme nucléaire pour le confier au Premier ministre conduirait à cette situation absurde que le Premier ministre aurait cette prérogative tant qu'il n'aurait pas à s'en servir, mais qu'elle cesserait de lui appartenir au moment où elle devrait être mise en œuvre...

Cela étant, puisque M. François Mitterrand entend conserver ses prérogatives en matière de dissuasion et qu'on ne peut les lui retirer, il faut bien mesurer toute la gravité de la situation qui en découle : depuis le 16 mars 1986, la France n'est plus couverte par la dissuasion nationale.

La dissuasion, en effet, se compose de deux éléments indissociables ; un élément matériel : le système d'armes capables d'infliger à l'agresseur éventuel des dommages qui annulent totalement l'avantage résultant de sa victoire ; un élément psychologique : la crédibilité de la menace d'utiliser ces armes en cas d'agression.

Le premier élément existe : les 120 mégatonnes d'équivalent TNT dont disposent les trois composantes de la force nucléaire stratégique représentent 6 000 fois la puissance de la bombe d'Hiroshima...

Le second élément de la dissuasion, M. Mitterrand l'a défini, sans fausse modestie mais avec une parfaite exactitude, le 16 novembre 1983 à la télévision : « La pièce maîtresse de la stratégie de dissuasion en France, c'est le chef de l'Etat, c'est moi ; tout dépend de sa détermination. Le reste ne sont que des matériaux inertes... » Quiconque se penche sur la question de l'effectivité de la dissuasion française ne peut donc, quelque répugnance qu'il éprouve pour ce genre d'exercice, faire l'économie d'une analyse psychologique de la personnalité du décideur. Il ne quitte d'ailleurs pas, ce faisant, la science politique puisque le tempérament d'un leader peut s'analyser à travers son action.

« La politique est l'art de choisir entre de grands inconvénients », disait Churchill. Il avait tort. C'est en effet en partant du principe inverse que M. Mitterrand a construit sa destinée politique. Sa principale force réside dans sa capacité d'indétermination, que d'aucuns prennent pour du machiavélisme. Certes, il lui est bien arrivé en un lointain passé de prendre des positions claires : en faveur de la guerre d'Algérie, contre la V<sup>e</sup> République, contre la force de dissuasion... mais le moins qu'on puisse dire est qu'elles ne lui ont guère réussi. C'est alors, semble-t-il, que, prenant conscience du fait que sa brillante carrière sous la IV<sup>e</sup> République avait été fondée sur son

refus de choisir entre le centre droit et le centre gauche, il est devenu, avec bonheur, un fervent adepte de la *sannyāsa*. Son refus de faire un choix entre les différentes formes de socialisme le fera accepter comme candidat commun des Partis communiste et socialiste en 1965, puis le portera à la tête du nouveau Parti socialiste au moment où, en 1972, celui-ci hésite entre les tendances radicales du CERES et la social-démocratie de la défunte SFIO. C'est ce même refus — cette prétendue recherche d'une « troisième voie vers le socialisme » — qui lui permettra ensuite de conserver le contrôle de ce Parti en balançant sans cesse entre MM. Chevènement et Rocard. Lorsque la désunion des droites l'aura porté au pouvoir, il conservera la même attitude : alors que le choix entre les politiques économiques social-démocrate ou authentiquement marxiste — qui eussent eu chacune leur cohérence et leur chance de réussite — s'imposait dès l'été 1981, la décision ne fut prise que lorsque les capacités d'endettement de la France se trouvèrent épuisées, et alors qu'elle ne pouvait plus être que douloureuse pour tous. Ce ne fut d'ailleurs qu'une demi-décision puisque le retour à l'ordre libéral ancien fut présenté comme essentiellement conjoncturel et temporaire, et elle ne fut prise qu'à demi : les dirigeants des entreprises nationalisées, par exemple, furent laissés sans directives face au problème des licenciements, étant jugés après coup à partir de critères qu'ils ignoraient au départ.

Mais c'est en matière militaire que le Président Mitterrand devait aller le plus loin dans l'art de l'indétermination : chacune des décisions qu'il a dû prendre en ce domaine comporte en effet en elle-même sa propre négation ; chacune d'elles est à la fois une décision et une marque d'indécision. Il y a ici du raffinement d'esthète : il décide d'inaugurer le salon militaire du Bourget, mais ordonne que les appareils soient démilitarisés avant son arrivée... ; il fait livrer des armes au Nicaragua mais adresse simultanément des protestations d'amitié à Washington... ; il envoie des soldats au Liban, mais avec l'ordre de ne pas tirer... ; et quand cinquante-huit d'entre eux se font tuer dans l'attentat du Drakkar, il fait bombarder par représailles une caserne *vide*... ; il laisse Kadhafi prendre du Tchad ce qu'il a l'envie et les moyens de prendre, mais lui interdit, par un coûteux déploiement de forces, de toucher au reste... ; il affiche clairement la volonté de promouvoir l'indépendance canaque de la Nouvelle-Calédonie mais décide de construire une base militaire française dans la capitale du futur Etat...

Une attitude aussi constante traduit de la part de l'actuel Président sinon une incapacité à faire des choix, du moins une réelle



angoisse devant les responsabilités qu'ils impliquent. Se peut-il qu'un tel homme décide de déclencher un jour l'Apocalypse nucléaire ? Ce serait déjà douteux s'il était légitimement investi, par la confiance unanime du peuple, du pouvoir légal de le faire. Mais comment pourrait-on croire un instant — et surtout comment pourrait-on faire croire à l'agresseur éventuel — que, ne disposant plus de la confiance que d'un Français sur trois, doutant de la légalité de ses pouvoirs en la matière, doutant même de la légitimité de l'arme atomique puisque, après avoir combattu sa création, il avait voulu en 1977 encore soumettre à référendum la question de son maintien (11), entouré, au sein du Conseil de défense ou par l'intermédiaire du réseau Jupiter, d'adversaires politiques dont les avis — *a priori* suspects — ne sauraient l'exonérer de sa responsabilité personnelle, l'actuel Président de la République française trouverait en lui l'abominable force morale de mettre fin à la vie d'un milliard d'hommes et à toute forme de civilisation ? En vérité, la « crédibilité du décideur » — selon l'expression de M. Duverger — est nulle.

Fort heureusement, le parapluie atomique américain rend la guerre improbable en Europe... Et quand, le 27 février 1986, à l'émission « L'heure de vérité », Albert Du Roy, anticipant sur la période de cohabitation qui allait suivre, lui a posé la question : « En matière d'engagement de la force de dissuasion, qui décide ? », M. Chirac a répondu : « Le Président de la République, puisque c'est sa responsabilité. Mais la question est purement théorique... » Soit. Mais si la question de la mise en œuvre de la force de dissuasion doit être tenue pour théorique et peut, dès lors, être laissée sans solution, la question se pose de savoir s'il est bien raisonnable d'engloutir des milliards de francs dans la modernisation de l'arme nucléaire ? La logique de la cohabitation qui rend la dissuasion impossible devrait impliquer l'abandon de l'arme nucléaire...

A moins qu'au contraire, par son absurdité même, la situation actuelle fournisse une occasion exceptionnelle de démocratiser la vie politique en réduisant les prérogatives excessives du Président de la République, et de renforcer encore la dissuasion en interdisant à l'adversaire toute possibilité de doute sur notre détermination. On entend trop souvent dire que la dissuasion implique que la décision suprême appartienne à un seul homme : « il ne peut, dit-on, y avoir plusieurs doigts sur le même bouton ». Cette comparaison n'est pas seulement triviale ; elle est inepte. La décision de déclencher

(11) Cf. R. Chiroux, A propos du pouvoir du Président de la République de mettre en œuvre la force nucléaire de dissuasion, *Arès*, 1980, p. 29 et s.

le plus grand cataclysme de l'Histoire ne saurait raisonnablement être assimilée à un geste de désespoir ou de panique qu'on fait quand les chars ennemis arrivent aux portes de Strasbourg, Paris, Bayonne ou... Port-aux-Princes. Ainsi conçue, la dissuasion n'est ni raisonnable ni réellement crédible car elle repose uniquement sur la capacité nerveuse d'un homme désespérément seul et dont l'ennemi peut parfaitement percer les ressorts psychologiques. Et, nous l'avons vu, elle conduit à une concentration du pouvoir difficilement conciliable avec le bon fonctionnement d'institutions démocratiques.

Crédible et démocratique, le mécanisme de la dissuasion le redeviendrait si c'était de sang-froid, hors de toute crise, que, par un consensus aujourd'hui exceptionnellement réalisable entre la gauche présente à l'Élysée, et la droite représentée à Matignon, les conditions d'engagement de la force de dissuasion étaient définies de manière précise — quoique bien évidemment secrète — et si, ensuite, l'exécution des décisions ainsi prises était confiée soit à un homme — le chef d'Etat-major des Armées —, soit — ce qui accroîtrait chez l'adversaire le sentiment de l'inéluctable — à un système informatique nourri au jour le jour des renseignements recueillis sur le front.

RÉSUMÉ. — *La détention par le Président du pouvoir d'engager la force nucléaire de dissuasion a beaucoup contribué au renforcement de l'institution présidentielle sous la V<sup>e</sup> République, en ce qu'elle a joué un rôle essentiel dans la décision de faire élire le Président au suffrage universel direct, et en ce qu'elle a donné à l'article 5 de la Constitution qui fait de lui le « garant de l'indépendance nationale » une portée imprévue.*

*Mais la cohabitation, telle qu'elle est actuellement vécue, est de nature à ruiner la dissuasion. Cette situation appelle une réforme du mode d'engagement des forces nucléaires stratégiques.*

PATRICE BUFFOTOT

## *L'arme nucléaire et la modernisation de l'armée française*

Lorsque le général de Gaulle a décidé de faire accéder la France au rang des puissances nucléaires, il savait que l'arme nucléaire impliquerait une profonde mutation de l'armée française (1). Celle-ci en effet allait passer en moins d'une dizaine d'années d'un modèle du XIX<sup>e</sup> siècle basé sur les « gros bataillons » à un modèle de type « industriel où le scientifique et le technicien priment désormais sur le combattant (2).

Cette « reconversion » de l'armée a été menée dans des conditions particulièrement difficiles puisqu'elle a coïncidé avec la guerre d'Algérie où la presque totalité de l'armée était mobilisée. Cette « mutation » ne s'est pas faite sans heurts ni oppositions au sein même de l'institution militaire. En effet, si le général de Gaulle a pu mener à bien cette « nucléarisation », on pourrait dire à marche forcée (lors de son départ des affaires en avril 1969, plus personne ne mettait en doute la crédibilité de ce que certains détracteurs avaient appelé la « bombinette » française), il n'a pas réussi, par manque de temps, à terminer la réforme des forces conventionnelles et notamment celle de l'armée de Terre. Il en sera de même pour ses successeurs malgré les deux réformes intervenues en 1976 puis en 1984, réformes qui n'ont

(1) Le général Albert Buchalet écrit à ce sujet : « En tant que chef militaire, il mesurait pleinement la révolution qu'apportait l'arme atomique dans le domaine des armées », in *Les premières étapes (1955-1962), L'aventure de la bombe. De Gaulle et la dissuasion nucléaire : 1958-1969*, Paris, Plon, 1985, p. 52.

(2) Voir à ce sujet les articles de J. Planchais, *Crise de modernisme dans l'armée*, in *Revue française de Sociologie*, 1961, II, 2, p. 118-123, ainsi que l'ouvrage sous la direction de Raoul Girardet, *La crise militaire française (1945-1962)*, Paris, A. Colin, 1964, 236 p.

pas réglé la question de fond à savoir le rôle des forces conventionnelles (et par conséquent du service national et des réserves) dans le système de défense français. Preuve que les conséquences impliquées par l'introduction de l'arme atomique dans les armées ne sont pas encore totalement digérées par l'institution.

Ces conséquences pour l'armée sont triples :

— Au niveau théorique, l'arme nucléaire a mis l'état-major dans l'obligation d'acquiescer une pensée stratégique autonome.

— Au niveau organisationnel, l'arme atomique en modifiant les missions entraînait une restructuration complète des armées et plus particulièrement de l'armée de Terre avec notamment une baisse importante des effectifs.

— Au niveau du personnel, enfin. L'ensemble de ces bouleversements tant au niveau des concepts nouveaux que de la modification des structures, ajoutés à la crise de la guerre d'Algérie, a entraîné un phénomène de rejet de l'arme atomique parmi un certain nombre de militaires de carrière. Ce phénomène, difficilement cernable, est la marque caractéristique d'une résistance au changement de la part d'un corps social confronté au progrès technique, réaction classique de conservatisme de type poujadiste.

### 1 - Une pensée stratégique « autonome »

L'arme atomique allait briser les habitudes intellectuelles de l'état-major français en l'obligeant à se doter d'une pensée stratégique autonome.

Cet effort « théorique » nécessaire pour élaborer la nouvelle stratégie française et la doctrine d'emploi de la force nucléaire est d'autant moins évident que l'état-major a perdu l'habitude depuis la fin de la seconde guerre mondiale de mener une réflexion stratégique, à force de travailler dans les différents échelons militaires intégrés de l'OTAN. Les militaires français raisonnent dans des cadres stratégiques définis et élaborés par d'autres ; ils perdent ainsi l'habitude d'une pensée « autonome ». A ce phénomène s'en ajoute un second : celui provoqué par les guerres coloniales.

L'Indochine puis l'Algérie ont suscité un effort important de réflexion sur la guerre révolutionnaire et l'action psychologique. Les militaires français dans ce domaine furent à la pointe de la recherche mais aussi de la pratique (3). Fort malheureusement cette mobilisation

(3) Voir J. Planchais, *Une histoire politique de l'armée*, t. 2 (1940-1967), Paris, Seuil, 1967, chap. XIX : « Une vérité devenue folle », p. 321-341.

intellectuelle ne se situe pas dans le domaine « stratégique ». De plus, les débordements politiques provoqués par la guerre d'Algérie lui porteront tort.

Il est évident que cette révolution « intellectuelle », entraînée par l'arme nucléaire, allait provoquer une opposition ouverte ou larvée suivant les cas, de la part de ceux qui travaillaient dans les structures intégrées à l'OTAN et de ceux qui essayaient d'appliquer sur le terrain les théories de l'action psychologique en Algérie. Il est certes difficile de cerner avec précision l'opposition des états-majors à la décision du général de Gaulle de doter les armées de l'arme atomique, les archives militaires n'étant pas encore ouvertes au public, encore que celles-ci ne soient pas suffisantes pour appréhender le phénomène. Il est cependant bien connu que deux chefs d'état-major de l'armée de l'Air se sont opposés au projet du général de Gaulle. Il s'agit d'abord du général Edmond Jouhaud (1958 à mars 1960). Favorable à l'Algérie française, il avait compris que l'arme atomique impliquait à brève échéance la fin de la guerre d'Algérie, et son successeur, le général Paul Stehlin (mars 1960 à septembre 1963) dont les positions publiques après son départ de l'armée sont connues sur ce sujet, considère que l'arme atomique affaiblit inutilement l'OTAN (4).

Ainsi les partisans de l'Algérie française et les « atlantistes » se rejoignent-ils pour s'opposer à l'arme atomique. Un rappel de leur argumentation respective nous permettra de mieux situer le cadre de leur raisonnement...

*Les « atlantistes ».* — Les officiers qui ont travaillé dans les structures militaires de l'OTAN ont appris à penser dans le cadre de cette institution interalliée. Aussi critiquent-ils vivement la création d'une force nucléaire française indépendante qui remet en cause l'OTAN. Ils plaident au contraire pour une intégration toujours plus poussée dans la logique de l'institution. Deux exemples illustrent cette attitude : les généraux Valluy et Stehlin. Le général Valluy, ancien commandant du *Centre Europe*, publie en 1960 un ouvrage *Se défendre* (5) dans lequel il dénonce le projet du général de Gaulle. Seule une solution européenne dans le cadre de l'OTAN serait pour le général Valluy possible. Une dissuasion à quinze en effet, affirme-t-il, serait

(4) Voir de Paul Stehlin, *La force d'illusion*, Préf. de J. Lecanuet, Paris, Laffont, 1973, 212 p.

(5) Général Valluy, *Se défendre ? Contre qui ? Pourquoi ? et Comment ?*, Paris, Plon, 1960, 238 p. (coll. « Tribune libre »).

plus crédible que celle de la France seule (6). Le général Paul Stehlin, ancien commandant des forces aériennes alliées en Allemagne, a dès son départ de l'armée de l'Air comme chef d'état-major, dénoncé la supercherie de la force nucléaire française. Dans un livre qu'il publie en 1973, *La force d'illusion* (7), il dénonce les principes théoriques erronés sur lesquels repose la force nucléaire française, notamment celui de la dissuasion du faible au fort. Il propose une solution européenne en étroite liaison avec les Américains (8).

*Les tacticiens de l'action psychologique.* — La grande majorité des officiers se trouve engagée sur le terrain dans les guerres de décolonisation d'Indochine et d'Algérie. Persuadés de participer à la défense de l'Occident contre la menace de contournement des Soviétiques, un certain nombre d'entre eux ont décidé de répondre à la guerre révolutionnaire, à la guerre subversive sur le plan théorique. Ils ont alors mis au point une tactique, l'action psychologique qui a été appliquée en Algérie. Ils perçoivent très bien que l'arme atomique implique la fin de la guerre d'Algérie et un bouleversement du paysage militaire. Débordant le cadre purement militaire, ils se trouvent engagés sur le plan politique ce qui entraînera une minorité à se révolter contre le pouvoir légal. L'aventure algérienne marquera la fin de la guerre psychologique. Le colonel Trinquier saura pourtant s'adapter à l'arme nucléaire puisqu'il proposera dans son livre *Guerre. Subversion. Révolution* (9) publié en 1968, une armée révolutionnaire basée sur le concept de la nation-armée comme les milices suisses, reléguant par contre les grandes divisions blindées au magasin des accessoires (10). Mais comme le montre le général Beaufre, l'état-major français a répondu depuis la fin de la seconde guerre mondiale à la guerre d'Indochine, à la guerre d'Algérie, à la crise de Suez par des tactiques qui débouchent, faute de stratégie globale, sur des échecs successifs. « La conclusion qui pour moi s'impose, c'est que, pour une grande part, l'ignorance de la stratégie nous a été fatale » (11).

C'est donc dans un milieu non préparé intellectuellement, voire hostile, que le général de Gaulle va devoir rechercher les hommes capables de traduire sa décision politique de doter la France d'une

(6) *Ibid.*, p. 121.

(7) Paul Stehlin, *op. cit.*

(8) *Ibid.*, p. 128.

(9) Colonel Roger Trinquier, *Guerre. Subversion. Révolution*, Paris, Laffont, 1968, p. 128.

(10) *Ibid.*, p. 276.

(11) Général A. Beaufre, *Introduction à la stratégie*, Paris, A. Colin, 1963, p. 11.

force nucléaire indépendante, en une stratégie et une doctrine d'emploi de l'arme nucléaire. Tout était en effet à inventer même si des « précurseurs » avaient en quelque sorte déblayé le terrain sur le plan des concepts.

*Les précurseurs.* — Alors que la littérature anglo-saxonne sur les questions stratégiques et nucléaires est abondante, les auteurs civils nombreux, la littérature sur le nucléaire est quasiment absente en France. Un des « précurseurs » dans ce domaine est un militaire, le général P.-M. Gallois. Son ouvrage *Stratégie de l'âge nucléaire* publié en 1960 (12) apporte pour la première fois une nouvelle problématique donnant au public français « les principales lois de la dissuasion » (13).

La guerre nucléaire modifie complètement les règles classiques de la guerre et impose de nouveaux concepts totalement différents. Le premier de ceux-ci est le pouvoir égalisateur de l'atome. Désormais un petit pays doté d'une force nucléaire même faible peut résister à un pays plus fort. « Entre deux nations, écrit le général Gallois, nucléairement armés, même de manière inégale, le *statut quo* est imposé. Celle qui provoquerait l'autre, même si elle était la plus forte, risquerait en effet de perdre en quelques heures le bénéfice de ses efforts passés » (14).

De ce principe découle celui de la dissuasion du faible au fort pour les petits pays par la menace des représailles massives. « Qui oserait s'attaquer à ce petit pays en sachant qu'à chasser son gouvernement et à envahir son territoire, il faudrait prendre le risque de subir, en échange, la destruction d'une demi-douzaine de grandes agglomérations » (15).

Une des conséquences au niveau international de l'arme atomique pour le général Gallois est l'éclatement des alliances. En effet, la dissuasion ne pouvant jouer que pour la défense des intérêts vitaux du pays, il est impossible de vouloir l'étendre à d'autres pays. Dans ce cas la dissuasion ne fonctionnerait pas. L'arme atomique ne se partage pas à plusieurs. Elle implique l'indépendance de la décision d'emploi et par conséquent elle est incompatible avec des structures militaires intégrées comme l'OTAN. De plus il ne croit pas en la validité

(12) Général P.-M. Gallois, *Stratégie de l'âge nucléaire*, Paris, Calmann-Lévy, 1960, 238 p. (Préf. de R. Aron).

(13) *Ibid.*, p. 134 et s.

(14) *Ibid.*, p. 4.

(15) *Ibid.*

du parapluie nucléaire américain sur l'Europe occidentale (16).

Les ouvrages du général Gallois ont suscité une vive polémique en France. Son principal mérite sera d'avoir porté le débat « stratégique », de la force nucléaire sur la place publique, de le faire sortir de l'institution militaire et du cercle restreint des initiés. Ce débat a permis de susciter des réflexions fécondes dans le domaine stratégique en y associant la nation. Le second militaire qui s'est intéressé aux questions stratégiques est le général André Beaufre. Son œuvre, plus théorique que polémique (le général Beaufre ne rentre pas dans les débats franco-français sur la force nucléaire), a surtout porté sur une réflexion théorique de la stratégie qui n'avait plus été menée depuis longtemps (17). Il est favorable à des forces nucléaires nationales indépendantes qui ne font, selon lui, que renforcer la dissuasion au niveau occidental en introduisant un élément d'incertitude (18).

Les armes nucléaires tactiques peuvent jouer, pour le général Beaufre, un rôle dissuasif au niveau des rapports de forces régionaux. Il y voit surtout un moyen pour assurer une continuité dans le système nucléaire américain en liant les forces américaines en Europe au sanctuaire américain.

La troisième personne à s'être intéressée aux questions stratégiques est Raymond Aron. Parmi les nombreux ouvrages qu'il a écrits dans ce domaine, celui qu'il publie en 1963 : *Le grand débat. Initiation à la stratégie atomique*, issu d'un cours professé à l'Institut d'Etudes politiques de Paris, a pour objectif « d'apporter à tous ceux qui veulent penser notre époque, une information élémentaire mais indispensable » sur la stratégie atomique (19). Après avoir préfacé le livre du général Gallois, *Stratégie de l'âge nucléaire*, Raymond Aron refuse les conclusions que ce dernier tire de l'arme atomique dans le domaine des alliances. Il engage alors une vive polémique avec lui dans *Le grand débat* puisqu'il écrit que « P.-M. Gallois offre un modèle presque parfait du délire logique » (20).

Raymond Aron par ses critique non pas tant contre la force nucléaire elle-même, mais surtout de l'usage politique qu'en fait le

(16) P.-M. Gallois, *Les paradoxes de la paix*, Paris, Presses du Temps présent, 1967.

(17) Général Lucien Poirier, *Des stratégies nucléaires*, Paris, Hachette, 1977, p. 312 (coll. « Hachette Essais »).

(18) Général Beaufre, *Introduction à la stratégie*, Paris, Colin, 1963, 128 p. ; *Dissuasion et stratégie*, Paris, Colin, 1964 et *Stratégie de l'action*, Paris, Colin, 1966, 142 p.

(19) Raymond Aron, *Le grand débat. Introduction à la stratégie atomique*, Paris, Calmann-Lévy, 1963, p. 13.

(20) *Ibid.*, p. 135-136.



général de Gaulle, à savoir un instrument pour une politique d'indépendance nationale, rejoint le camp des « atlantistes » et reprend un certain nombre de leurs arguments. Cette politique qu'il juge trop « nationaliste » conduit à l'isolement et surtout à l'affaiblissement de l'OTAN. Or pour lui « moralement aussi bien que naturellement, l'intégration à une alliance est préférable à la solitude, du moment qu'elle contribue à augmenter les chances de la paix » (21).

*L'armée et la nouvelle doctrine stratégique.* — Le général de Gaulle, dans une allocution prononcée à l'École militaire le 3 novembre 1959, pose les grands principes de sa nouvelle politique de défense : « Je crois bon d'évoquer devant vous quelques idées qui contribueront à orienter vos efforts », déclare-t-il aux officiers.

Le premier principe c'est que désormais la défense de la France doit être française ce qui n'empêche pas une coopération avec les Alliés. Mais une chose est certaine, et c'est le second principe, le système de l'intégration, conçu après guerre, a vécu ! Troisième principe : la France doit se doter d'une force nucléaire pour mener à bien cette politique d'indépendance.

« Dans le domaine de la défense, ce sera notre grande œuvre pendant les années qui viennent » et de fixer comme objectif aux cadres de l'armée : « Pour commencer, l'emploi éventuel de cette force, son organisation et la façon dont elle doit être constituée et fournie, cela aussi — et d'accord avec ce que j'ai dit de la défense en général — doit être un objet essentiel de vos études et de vos travaux » (22).

Le général de Gaulle, malgré les oppositions aussi bien étrangères que nationales, va imposer au pays un effort industriel et scientifique sans précédent en lui accordant tous les moyens disponibles pour réaliser ce projet, faire accéder ainsi la France au rang des puissances nucléaires. Le général Poirier constate la différence de niveau entre cet effort fourni par la nation et le vide théorique de l'armée lorsqu'il écrit « que le lancement des programmes ne s'accompagne pas dans les armées d'une réflexion théorique à la hauteur de l'imagination technique et de l'effort industriel » (23). Il est pourtant nécessaire d'élaborer une nouvelle stratégie, de fixer de nouvelles missions, de définir de nouvelles doctrines d'emploi. C'est le travail des états-majors. La fin de la guerre d'Algérie, les séquelles politiques, l'impré-

(21) *Ibid.*, p. 273.

(22) Charles de Gaulle, *Discours et messages. Avec le renouveau : 1958-1962*, Paris, Plon, 1970, p. 126-127.

(23) Lucien Poirier, *Des stratégies nucléaires, op. cit.*, p. 297.

paration d'un grand nombre de cadres à ce travail font que le ministre des armées, Pierre Messmer met en place le 27 février 1964 le CPE (Centre de Prospective et d'Evaluation) pour mener à bien cette tâche. Ce centre est composé d'une équipe pluridisciplinaire venant d'horizons différents : militaires, ingénieurs, économistes. Pour lui assurer une indépendance nécessaire à sa recherche, il est rattaché directement au cabinet du ministre et ne dépend pas de la hiérarchie militaire. Le CPE, écrit le général Poirier : « va s'installer dans le vide de la pensée militaire officielle et donner un contenu, à la fois conceptuel et pratique, au cadre politico-stratégique tracé par le Gouvernement » (24).

Le CPE construit un modèle stratégique à partir des principes définis par le général de Gaulle : autonomie de décision en matière de politique de défense et soutien à la politique d'indépendance de la France dans le monde.

Il codifie la doctrine de la dissuasion française : elle s'inscrit dans le cadre de la dissuasion du faible au fort et elle est basée sur la stratégie anti-cité. Le CPE s'est opposé au discours officiel, abandonné par la suite, lorsque le général Ailleret, chef d'état-major des armées, préconisait une dissuasion « tous azimuts ». Ce concept s'avéra très vite irréaliste.

Le CPE définit ensuite l'emploi de l'arme nucléaire tactique (ANT) ainsi que la mission des forces conventionnelles qui joueront le rôle de « test » à l'égard des intentions de l'ennemi. L'ensemble ANT et forces conventionnelles permettra au chef de l'Etat d'obliger l'adversaire à s'engager, à se démasquer.

Ce « test » comprend d'abord l'usage des forces conventionnelles qui ne doivent pas mener à proprement parler à une bataille prolongée, mais obliger l'adversaire à hausser la mise s'il veut l'emporter. Dans ce cas interviennent alors les ANT, qui sont le dernier avertissement avant le passage à la force nucléaire stratégique. Là encore, il ne s'agit pas d'une bataille nucléaire mais d'une salve d'avertissement. L'état-major de l'armée de Terre a surtout considéré l'arme nucléaire tactique comme une super-artillerie mise à sa disposition. Les exercices dans les écoles relèvent de cette conception. « Il a fallu, nous dit le général Chavanat, les interventions très fermes du général de Gaulle puis du Président Pompidou... en 1968 et 1969 pour préciser que l'emploi des armes nucléaires tactiques, décidé par le chef de l'Etat, était étroitement lié à la menace d'emploi des armes stratégiques dans le cadre de notre concept de dissua-

(24) *Ibid.*, p. 316.

sion (25). » Cette fonction de test a été, selon le général Poirier, dénaturée par un renforcement des forces conventionnelles dans le but de leur faire livrer bataille. Vouloir utiliser les moyens classiques comme « premier test », c'est valoriser « l'épreuve de force », « ce qui n'a aucun sens pour le faible devant le fort. La fonction de test se dénature si elle se donne aussi pour objet « de manifester notre volonté de résister » (26).

Les travaux du CPE sont présentés aux autorités en 1965 dans une étude ayant pour intitulé : *Missions et tâches des forces armées dans l'avenir prospectif*, puis en 1966 dans une *Etude logique d'un modèle stratégique concevable pour la France. Confrontation d'un modèle avec quelques situations concrètes* (27).

Ces études ont servi au ministre des armées pour fixer leurs missions aux armées de l'Air, de Terre et de la Marine de 1967 à 1968. Selon le témoignage du général Poirier, les idées du CPE « seront reprises dans les déclarations officielles et les textes fondamentaux comme des lois de programme ou de finances et dans le *Livre blanc sur la défense nationale* de juin 1972 » (28).

Le rôle des états-majors n'est cependant pas à négliger. Le ministre des armées ainsi que le chef d'état-major des armées n'ont pas toujours suivi les recommandations du CPE. Le ministre a dû composer avec les contingences politiques, économiques et le poids des différentes armées, notamment de l'armée de Terre qui voulait à tout prix garder sa place prééminente au sein des armées. Un exemple parmi d'autres : le « Plan à long terme », proposé par l'armée de Terre à l'issue de la guerre d'Algérie, prévoit une armée de plus de 700 000 hommes en temps de paix. « Ce plan, écrit Bernard Chantebout, visiblement correspondait moins aux vues du chef de l'Etat qu'à celles des chefs militaires les plus traditionalistes qui persistent à croire à la valeur des « gros bataillons » » (29).

Le CPE a mis en place le cadre conceptuel de la dissuasion et les états-majors ont été chargés de la mise en œuvre de la force nucléaire. Il y a eu partage des tâches. Les états-majors ont même réussi à infléchir la doctrine de défense lors de sa codification par Michel Debré, alors ministre d'Etat, chargé de la défense dans le *Livre blanc*

(25) Témoignage du général Chavanat, in *L'aventure de la bombe*, op. cit., p. 271.

(26) Général L. Poirier, op. cit., p. 326.

(27) Concernant l'historique du CPE, voir le général Poirier, op. cit., p. 316 et s.

(28) *Ibid.*, p. 317.

(29) Bernard Chantebout, *L'organisation générale de la défense nationale en France*, Paris, LGDJ, 1967, p. 206.

publié en 1972 (30). En effet, celui-ci, nous dit le général Poirier, « ne résout pas encore certains problèmes comme celui, central, de la fonction des forces conventionnelles, dans une stratégie écartelée entre la dissuasion nucléaire et l'action extérieure, entre l'autonomie et la contribution aux Alliances » (31).

Les Gouvernements et les Présidents qui succéderont au général de Gaulle ne clarifieront pas cette question. Moins au fait des questions de défense, ils deviennent très vite le jeu, l'enjeu des états-majors. Ainsi l'armée de Terre réclame une revalorisation de ses forces, en proposant la doctrine de la bataille de l'avant avec l'utilisation des armes nucléaires tactiques. La création de la Force d'Action Rapide et d'un commandement des ANT est une tentative de clarification mise en place par Charles Hernu, mais qui, loin de faire l'unanimité, ne résout pas toutes les questions. La doctrine de la dissuasion élaborée, la force nucléaire stratégique devenue opérationnelle, tout effort théorique paraît être mis en sommeil et les états-majors ont repris leurs prérogatives en ce domaine, bien que le CPE existe toujours mais joue un rôle plus effacé.

L'existence d'un lieu où puisse se dérouler des recherches théoriques sur la stratégie, en dehors de la hiérarchie, est d'autant plus importante qu'il n'existe que très peu d'études hors de l'institution, contrairement aux pays anglo-saxons.

## 2 - Vers une armée technique

Le général de Gaulle voulait une armée moderne, adaptée à l'arme nucléaire. Cela impliquait non seulement une nouvelle organisation, mais aussi de nouveaux textes législatifs codifiant les nouvelles responsabilités de l'exécutif impliquées par l'arme atomique. On assiste à une concentration progressive des pouvoirs du Président de la République dans le domaine de la défense, lui seul devenant responsable du déclenchement du feu nucléaire, qui ira de pair avec un renforcement de la fonction présidentielle, notamment l'élection au suffrage universel.

*Les nouvelles structures administratives.* — Pour mener à bien cette réorganisation de l'armée française, il fallait un outil efficace et par conséquent rénover les structures administratives léguées par la IV<sup>e</sup> République.

(30) *Livre blanc sur la défense nationale*. Avant-propos de Michel Debré, Paris, Cedocar, t. 1, juin 1972 ; t. 2, février 1973, 68 et 106 p.

(31) Général L. Poirier, *op. cit.*, p. 332.

Une première réforme en juin 1958 supprime les secrétaires d'Etat à l'armée de Terre, de l'Air et de la Marine. Ils sont remplacés par des délégués placés sous l'autorité du ministre des armées. Nous avons une première simplification des structures mais le cloisonnement entre les trois armées persiste. Il faut attendre la réforme du 5 avril 1961 avec la suppression des délégués pour voir l'autorité du ministre des armées étendue sur l'ensemble des services du ministère. Il se trouve en effet à la tête de l'ensemble des structures aussi bien verticales (Terre-Air-Mer) qu'horizontales (organes communs). Désormais, le ministre des armées est doté de moyens puissants lui donnant les possibilités d'imposer sa politique de modernisation.

La création d'un état-major des armées le 18 juillet 1962 (décret 62-812) coiffant les états-majors des trois armées, dotés de six divisions (organisation, renseignement, emploi, logistique, programmes et transmissions), a pour mission d'organiser et de préparer à l'emploi l'ensemble des forces et d'élaborer la stratégie. Il n'a cependant pas autorité sur les états-majors en ce qui concerne les choix budgétaires. C'est le ministre qui tranche lors des comités des chefs d'état-major des trois armées.

*La nouvelle organisation des forces.* — L'ensemble des trois armées va être regroupé en quatre forces opérationnelles correspondant à quatre missions distinctes et spécifiques :

- a) la dissuasion nucléaire par les Forces nucléaires stratégiques (FNST) ;
- b) la défense des frontières et de l'Europe par les forces de manœuvres.
- c) la dissuasion « populaire » et la défense du pays par la Défense opérationnelle du Territoire (DOT) ;
- d) la défense des intérêts français hors d'Europe par les forces d'intervention.

Tout l'effort du général de Gaulle va porter sur la mise en place des forces nucléaires stratégiques, pivot de la réorganisation des forces. Les forces nucléaires stratégiques sont mises en œuvre par l'aviation avec les Forces aériennes stratégiques (FAS) composées d'avions Mirage I et de fusées SSBS au plateau d'Albion, et par la Marine nationale avec les sous-marins nucléaires lance-engins (SNLE), appelée Force océanique stratégique (FOST). La composante aérienne est mise en place la première. C'est elle qui assure dans une période difficile à un moment où la dissuasion est critiquée en France, dès l'automne 1964 avec un premier escadron de Mirage IV, la dissuasion française. Ce ne sera qu'en 1969 que le premier Groupement de missiles stratégiques (GMS) du plateau d'Albion entrera en service.

Quant au premier SNLE, le *Redoutable*, il ne sera opérationnel qu'au cours de l'année 1971, le second l'année suivante et les trois derniers en 1975. Il sera alors possible d'assurer une permanence en mer d'un SNLE. Il aura donc fallu attendre une dizaine d'années pour avoir un système d'armes complet pour assurer une dissuasion crédible. La mise en place de la FNS a nécessité la mobilisation de gros moyens financiers assurés à travers trois lois de programmation qui ont accordé la priorité au nucléaire. La première loi (1960-1964) a mis en place les forces aériennes stratégiques, la seconde (1965-1970), celle des missiles SSBS du plateau d'Albion et les premiers SNLE, la troisième a continué les efforts pour la FOS et lancé la production des premières armes nucléaires tactiques.

Une continuité au niveau politique depuis le départ du général de Gaulle a permis d'assurer la modernisation permanente de la force nucléaire stratégique et de renforcer sa crédibilité.

Les forces de manœuvres sont constituées du corps de bataille composé de cinq divisions dont le poste de commandement est à Strasbourg. Ce corps de bataille va être le fer de lance de l'armée de Terre. Mais face aux restrictions budgétaires au profit du nucléaire, sa modernisation sera plus lente puisqu'il faut attendre 1973 pour que l'ensemble des divisions soient toutes mécanisées. Les réorganisations de 1976 puis de 1984 avec la création de la FAR (Force d'action rapide) provoquent une série d'avertissements de la part de l'armée de Terre sur la faiblesse du corps de bataille français en Europe.

La dimension aérienne est assurée par la FATAC (Forces aériennes tactiques) chargées d'appuyer le corps de bataille. La Défense opérationnelle du Territoire (DOT) est créée en 1962 (décret 62-207). Elle fait suite à la Défense intérieure du Territoire (DIT) mise en place en 1956. La DOT est composée de la gendarmerie et d'unités de l'armée de Terre (6 brigades + 8 en cas de mobilisation). En temps de paix chaque régiment est constitué d'une compagnie d'active permanente. En cas de mobilisation, des compagnies de réserves viennent s'y adjoindre pour constituer le régiment. La DOT symbolise la volonté de défense du peuple, appelée « dissuasion populaire ». Elle assure la défense en surface du territoire, la protection des points sensibles. En réalité la DOT a été le parent pauvre de l'armée de Terre. Ce sont des unités en quelque sorte de seconde « catégorie » dotées de matériel vétuste. Elle a été surtout une structure vide. Le Gouvernement socialiste constitué en 1981 n'a pas réussi à trouver une solution à cette catégorie de forces, liée aux questions des réserves.

Dans le domaine aérien, les forces de défense aérienne assurent la protection et la défense aérienne de l'espace aérien français. Il en

est de même pour la marine qui a mis en place une défense côtière.

Enfin, le quatrième élément, passé sous silence au début mais qui allait connaître une importance grandissante, ce sont les forces d'interventions constituées de la 11<sup>e</sup> division parachutiste, de la 9<sup>e</sup> brigade aérotransportable et de la Légion étrangère. Leur transport est assuré par les *Transall* du COTAM de l'armée de l'Air. De son côté, la Marine nationale peut constituer des groupes d'intervention autour des deux porte-avions et des deux porte-hélicoptères.

Les forces d'intervention donnent naissance en 1984 à la FAR qui est dotée d'unités plus lourdes prélevées sur le corps de bataille et renforcée par des hélicoptères de combat et de transport de troupes.

### 3 - La résistance au changement ou la crise de modernité

L'arme nucléaire provoque une véritable mutation de l'armée française, qui passe d'une armée de type « colonial » où le combattant à pied est l'élément principal à une armée de techniciens servant des armes sophistiquées. La première conséquence a été une baisse considérable des effectifs qui a surtout touché l'armée de Terre. L'atome met fin à l'ère des gros bataillons. Ainsi l'armée française passe de 1,15 million d'hommes en 1957 à 657 000 hommes en 1964 et 575 000 hommes en 1968. Dans le même temps l'armée de Terre voit ses effectifs chuter de 830 000 hommes à 330 000 hommes soit plus de 60 %. L'armée de l'Air et la Marine nationale souffrent moins de la baisse des effectifs. Armes techniques, elles ont pour mission de mettre en place la Force nucléaire stratégique, mission valorisante à laquelle elles s'adaptent sans trop de difficultés. Pierre Messmer explique que des mesures incitatives sont prises pour encourager les vocations chez les marins à devenir sous-marinier afin de composer les équipages des SNLE (32).

C'est finalement l'armée de Terre qui va très mal supporter cette transformation, cette « modernisation » de l'armée. En effet, celle-ci provoque une baisse de son prestige, de son influence au sein des armées, alors qu'elle tenait jusque-là la première place. Elle connaît alors ce que Jean Planchais a appelé à l'époque « une crise de modernisme » (33).

Le progrès technique provoque une transformation des habitudes de travail, d'une part, mais surtout il « dévalorise » le corps dans lequel on se trouve et modifie les valeurs pour lesquelles on se bat. On assiste alors à une réaction d'hostilité à l'égard de cet « intrus »

(32) Pierre Messmer, in *L'aventure de la bombe*, op. cit., p. 270.

(33) Jean Planchais, *Crise de modernisme dans l'armée*, op. cit.

qui transforme l'environnement physique, moral et intellectuel. L'armée de Terre a compris que désormais l'ère des « gros bataillons » est révolue et le rôle des forces conventionnelles sera réduit par rapport aux armes techniques. On constate la répugnance d'une armée de vieille tradition paysanne à reconnaître et à accepter les normes actuelles de la société industrielle » (34).

Il est difficile de mesurer l'ampleur de ce phénomène de rejet, notamment la résistance de l'institution. Il n'y a pas en effet de résistance ouverte et déclarée car « dans l'armée, témoigne Pierre Messmer, l'habitude est de respecter les ordres de la hiérarchie » (35)

L'opposition s'est traduite de deux façons. Au niveau subalterne, la résistance au changement est insidieuse, elle se fait par inertie, par la lenteur de l'exécution des ordres. Au niveau supérieur, elle passe par les officiers qui quittent le service actif et peuvent alors s'exprimer. C'est le cas par exemple du général Stehlin et plus récemment du général Delaunay.

Elle est aussi le résultat d'une action constante de l'état-major de l'armée de Terre auprès du pouvoir politique afin de lui accorder plus de poids dans l'institution et par-delà plus de prestige. Cela s'est traduit par la dotation d'armes nucléaires tactiques sous le général de Gaulle. Après son départ, l'EMAT (état-major de l'armée de Terre) propose la doctrine de la « défense de l'avant » dont l'objectif est de renforcer les forces conventionnelles. Ce sont enfin les récentes déclarations de plusieurs responsables de ces mêmes forces sous le dernier Gouvernement socialiste se plaignant de la faiblesse des forces conventionnelles. La bataille entre les partisans de la modernisation de l'armée et ceux qui veulent maintenir de puissantes forces conventionnelles n'est toujours pas terminée.

Le fait que cette réforme n'ait pas été poussée jusqu'à son terme (avec notamment une meilleure définition du rôle et des missions des forces conventionnelles, du service national et des réserves) pose, avec d'autant plus d'acuité, la question de l'adaptation des armées à la nouvelle mutation technologique en gestation à l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle : la guerre des étoiles. Mutation qui nécessitera pour être menée à bien, autant, sinon plus de volonté que celle mise en œuvre par le général de Gaulle pour l'arme nucléaire.

(34) Raoul Girardet, *Essai d'interprétation*, in *La crise militaire française*, op. cit., p. 221.

(35) Témoignage de Pierre Messmer, in *L'aventure de la bombe*, op. cit., p. 269.



MICHEL DOBRY

## *Le jeu du consensus*

Les acteurs politiques sont souvent bien plus subtils que nombre de « spécialistes » de l'opinion publique. Alors que ces derniers s'acharment, avec une admirable et stérile constance, à définir les « seuils » du consensus — 90 %, 75 %, ou même, on l'a déjà vu, 50 % des opinions recueillies —, les acteurs prennent leur parti de l'ambiguïté des consensus auxquels ils peuvent être confrontés. Bien mieux, ils en jouent, invoquent, en cas de besoin, l'existence d'un consensus, dénoncent, à l'occasion, les manquements de leurs adversaires, mais le transgressent aussi, quand il le faut, en déplacent les frontières, en façonnent le contenu, en modifient la signification. Ils « savent », en pratique, que lorsque les gens croient qu'il existe, sur un problème ou une norme quelconques, quelque chose comme un « consensus », il devient futile de se demander si le consensus est « vrai » ou « faux », car il serait dangereux de ne pas en tenir compte dans leurs tactiques, leurs appréciations et leurs calculs.

Ce sont justement des représentations de ce type qui émergent autour des forces nucléaires françaises à l'issue de l'épisode gaullien. Ces représentations s'organisent autour de trois ou quatre composantes. Il s'agit de l'idée, d'abord, d'une rétorsion nucléaire « du faible au fort », adaptation aux ressources limitées de la France des années 60 de la doctrine des « représailles massives ». C'est l'idée, ensuite, que la décision, en ce domaine, ne se partage pas, qu'elle suppose donc l'autonomie de notre « force de frappe », et que la garantie nucléaire, étant donné les risques que l'on encourt, n'est vraiment pensable qu'en ce qui concerne le territoire national du dissuadeur. Ce sont enfin ces principes qui vont justifier la sortie

de la France de l'organisation intégrée de l'OTAN. Ces éléments forment ce que l'on appellera le noyau dur de l'orthodoxie gaullienne, c'est autour de ce noyau que, parmi les professionnels de la politique, s'établit la règle pragmatique selon laquelle il est coûteux, dans le jeu politique français, de s'en écarter trop ostensiblement.

On ne reviendra pas ici sur les premières années de l'apparition de ce consensus et l'on s'intéressera plutôt aux processus, échanges et mécanismes sociaux par et dans lesquels ce consensus a pris de la consistance, s'est cristallisé, s'est consolidé. Mais qu'on ne s'y trompe pas : consensus ne veut pas dire accord. Comme on le verra, les « aménagements » apparaîtront avant même que la force de frappe ne devienne opérationnelle. Le piège serait de penser que les débats sur la défense — lorsqu'il y a débats — obéissent au souci exclusif d'une optimisation de la sécurité du pays. Il n'en est rien, et si une large partie du destin du consensus s'est jouée dans la compétition entre les partis politiques, selon les logiques de cette compétition, cette observation vaut tout autant pour les autres acteurs du jeu du consensus, en particulier les hiérarchies militaires. La structure du jeu déborde en effet sensiblement l'arène politique au sens strict. C'est là l'une des raisons pour lesquelles le jeu n'est entièrement maîtrisable par aucun des acteurs, et c'est là aussi l'un des ressorts de la dérive du consensus lui-même bien loin du noyau dur originel.

### *La conversion de la gauche*

Le ralliement des partis de gauche à la force nucléaire française constitue à coup sûr l'apport fondamental à la cristallisation du consensus. Ce ralliement brouille les clivages existants et il soustrait, dans les arènes politiques légitimes, l'armement nucléaire au domaine du contestable.

L'apport est bien sûr d'autant plus efficace, au plan symbolique, que la conversion de la gauche ne semblait nullement acquise au début des années 70. Les partis de gauche avaient, dans la décennie précédente, rudement combattu, sur ce point, la politique militaire du général de Gaulle et, en 1972, encore, lorsqu'ils se sont lancés dans la rédaction d'un programme commun de gouvernement, la renonciation à l'armement nucléaire n'avait pas du tout paru représenter pour leurs dirigeants une option « irresponsable », ce qu'elle deviendra rapidement. Lors de cette rédaction, l'un des enjeux de la négociation, la concession que les socialistes chercheront à arracher (avec succès), dans le domaine de la défense aux communistes, ce sera, trait révélateur de leurs préoccupations, l'affirmation solennelle

du principe du maintien de la France dans l'Alliance atlantique. Aussi le basculement des communistes et des socialistes a-t-il revêtu un aspect réellement spectaculaire.

Si le glissement des socialistes devient visible dès 1973-1974, ce sera le Parti communiste, sensible justement à cette évolution de son partenaire, qui réussira à officialiser le plus rapidement la conversion. L'occasion en sera le rapport présenté par J. Kanapa devant le Comité central du Parti le 11 mai 1977. Le tournant est justifié paradoxalement par la « dégradation », perçue soudainement comme irréversible, de la défense conventionnelle de la France, argumentation qui, de façon amusante, s'appuie sur l'offensive qu'amorcent à peu près à la même période les centristes et les giscardiens contre les « dogmes » de l'orthodoxie gaullienne. L'adhésion des communistes à la dissuasion nucléaire s'effectue pourtant à l'opposé de l'orientation que les centristes donnent à leurs critiques. En fait, les communistes proposent une *restauration de l'orthodoxie*, sous la forme d'une « stratégie tous azimuts », omnidirectionnelle, la référence à la période gaullienne étant parfaitement explicite. Il s'agit toutefois d'une orthodoxie *radicalisée*. Les dirigeants communistes en dérivent en effet : 1) une redéfinition des cibles pour nos armements stratégiques, la France ne devant pas désigner, à l'avance, d'adversaire prioritaire ; 2) le maintien des armements nucléaires tactiques sur le territoire national ; 3) l'indépendance, par rapport à nos alliés, des systèmes de détection et de repérage. Il s'agit aussi d'une orthodoxie infléchie dans un sens un peu inattendu, mais rendu nécessaire par la recherche d'un minimum de compatibilité avec les positions internationales des communistes : l'accent est mis simultanément sur le désarmement et la limitation des armements (en particulier par l'insertion de la France dans l'ensemble des négociations internationales, la conclusion d'un traité européen de sécurité et, surtout, ce qui surprendra malgré tout, la conclusion d'un accord de « non-emploi en premier » des armes nucléaires) et, dans la même veine, une renonciation à la stratégie « anti-cités », sur laquelle la direction du PC n'insistera d'ailleurs pas beaucoup. Enfin la direction communiste propose d'introduire une collégialité dans la décision d'emploi des armements nucléaires, confiée à un Haut Comité intégrant les ministres représentant la coalition gouvernementale. Il s'agit, à l'évidence, d'un bricolage (mais ceci est également vrai des textes programmatiques de tous les partis, et aussi des doctrines officielles elles-mêmes). Pourtant le tournant est réel, impressionnant, et probablement assez déroutant pour les militants et l'électorat du PC, d'autant que le choix est

fait simultanément de la « maintenance » des forces stratégiques à un niveau minimum, ce qui signifie en particulier, à l'époque, la construction d'un sixième SNLE.

Le ralliement des socialistes s'achève, de son côté, quelques mois plus tard. Une Convention nationale du PS est réunie spécialement à cet effet les 7 et 8 janvier 1978. Seulement ce à quoi on se rallie est déjà en décalage par rapport à la conception que les communistes ont élaborée. Il est vrai que, entre-temps, les discussions sur l'« actualisation » du Programme commun ont échoué et il semble bien que dans cet échec la question de la définition de la doctrine stratégique ait joué un rôle, ne serait-ce que pour justifier la séparation. La conversion socialiste est moins ambiguë que ne l'ont dit nombre de commentateurs, scrutant la cohérence des choix effectués et le degré de convergence des divers « courants » structurant habituellement les débats du Parti. L'impression de confusion vient de ce que la question a introduit des clivages à l'intérieur de chacun de ces courants, ce ne sont plus des clivages traditionnels qui jouent. L'amendement que tentent de promouvoir les opposants au ralliement, intitulé « pour une désescalade nucléaire », fait appel à une sorte de fondamentalisme, proclamant l'incompatibilité d'une défense assise sur les armements nucléaires avec le projet de société des socialistes. Le ralliement, malgré les errements des débats de la Convention, s'effectue contre ce fondamentalisme. L'objectif à long terme demeure encore, concession peu coûteuse, la renonciation à l'arme nucléaire sous quelque forme que ce soit, et l'on se propose d'en rechercher la réalisation par une offensive diplomatique s'appuyant éventuellement sur une remise en cause négociée et échelonnée des armements que l'on sait vieilliss, les Mirages IV et les missiles du plateau d'Albion. En attendant un désarmement auquel la majorité ne croit visiblement que fort peu, l'armement nucléaire doit être « maintenu en état », tant le stratégique que le tactique, même si l'on se fait plus discrets sur ce point (il s'agit d'opérer sur tous les systèmes d'armes les modifications liées aux progrès technologiques). Cette orientation sera précisée sur la question des rapports avec l'alliance atlantique, mais cette fois à l'encontre d'un amendement du CERES. La Convention marquera ainsi son attachement à l'Alliance — le souci de rassurer nos alliés sur les effets d'une éventuelle victoire électorale est constant — tout en réaffirmant le principe de la non-réintégration à l'OTAN et du maintien de l'autonomie de décision de la France. Pour le reste, la « posture » stratégique du PS ne se dégage que par les critiques adressées aux communistes. Le PS refuse ainsi l'abandon de la frappe « anti-cités » aussi bien que l'idée même d'une stratégie

« tous azimuts » (mais il semble bien que les dirigeants socialistes aient été, au moment de la négociation sur l'actualisation du Programme commun, disposés à des concessions sur ce point). On souligne aussi alors combien le « non-emploi en premier » et l'idée d'une décision collégiale semblent en contradiction avec les principes d'une dissuasion « du faible au fort ».

Dès le début de l'année 1978 les deux principales composantes de la gauche ont donc rejoint avec éclat le camp des partisans de la « force de frappe » française. D'où vient cette conversion ? Que s'est-il passé dans les quatre ans qui la précèdent qui puisse l'expliquer ? Et n'est-il pas curieux que ce ralliement commun se réalise au moment même où s'affiche la rupture entre les deux partis ?

Pour ce qui est du PS, si l'on devait suivre la vision qu'en donnent spontanément ses militants, l'adhésion à la dissuasion nucléaire n'aurait représenté que l'aboutissement logique d'une longue « bataille d'idées » menée par quelques noyaux de croyants autour de Charles Hernu et des dirigeants du CERES. Cette vision indigène n'est pas tant inexacte qu'insuffisante. Le basculement des socialistes n'aurait en effet pu revêtir son caractère irrésistible sur une aussi courte période si le PS n'avait simultanément subi un tout autre type de contraintes que celle des idées. Il s'agit en premier lieu de la *proximité du pouvoir*. Depuis les élections de 1972, le succès électoral semble à la portée immédiate de l'Union de la gauche. Les consultations électorales « intermédiaires », comme les sondages, le confirment en permanence. De plus, pour la première fois depuis longtemps, les socialistes semblent à même d'équilibrer électoralement le PC. La deuxième contrainte qui va se conjuguer à cette proximité du pouvoir réside dans le fait que, de l'état de projet que la gauche avait autrefois combattu, la « force de frappe » était devenue une réalité dont un éventuel gouvernement de gauche devrait déterminer le destin et la destruction n'est pas une décision des plus faciles.

C'est donc aussi une sorte de « réalisme » qui va conduire nombre de responsables socialistes à ne pas devoir, en cas de succès, se battre sur tous les terrains à la fois, à ne pas multiplier les difficultés et également, l'intention est perceptible, à tenter de mordre un peu sur l'électorat gaulliste. Au cours de leur évolution de 1972 à 1978, les socialistes ne se rallient pas prioritairement à la cohérence interne d'une doctrine stratégique, à la cohérence, qui n'a jamais été parfaite, de l'orthodoxie gaullienne, et qui d'ailleurs ne séduit pas uniformément, loin de là, ceux qui à la Convention de 1978 consacrent la conversion. Au-delà des convictions, et parfois malgré les convictions, la majorité de la Convention s'accorde surtout sur la nécessité de se

rabattre sur des positions qui « collent » à l'image que l'on se fait alors du « consensus nucléaire », c'est-à-dire à l'image que l'on se fait des bénéfiques que de Gaulle et le Parti gaulliste semblent avoir tirés de l'affirmation de leur doctrine. Et subsidiairement, parce que l'on ne voit plus très bien, à partir de 1977, où va le PC, on s'accorde aussi sur la nécessité de se différencier du ralliement de ce dernier.

Le ralliement socialiste, au total, a donc représenté une tentative de ne pas faire des forces nucléaires françaises, de leur destin, un enjeu de la compétition politique et d'un éventuel exercice du pouvoir. C'est dire que l'ostentation, la célébration, la mise en valeur du ralliement ont constitué avant tout, un peu paradoxalement, une *tactique d'évacuation de cet enjeu* en tant qu'enjeu. Les voies du « consensus » ne sont pas nécessairement simples.

La conversion du PC, à maints égards, obéit à une logique analogue. Lui aussi est préoccupé des conditions d'un éventuel exercice du pouvoir avec les socialistes, lui aussi espère mordre sur les gaullistes, plus spécialement les « gaullistes de gauche » dont il semble surestimer le poids. Seulement l'adhésion du PC à la doctrine de la dissuasion nucléaire a, en outre, une autre dimension. Elle s'inscrit dans un vaste *réaménagement symbolique*, qui dépasse de loin les problèmes de l'armement nucléaire. La conversion coïncide en effet avec le moment précis où le PC cherche à changer d'« image de marque », à se défaire de toute une série de stigmates idéologiques, hérités de son passé, et qu'une partie au moins de sa direction semble alors trouver encombrants. La conversion à la « force de frappe », doit, en effet, être rapprochée de l'abandon doctrinal du principe de la « dictature du prolétariat » et, sur un autre registre, de la tentative, très significative, d'un « chiffrage » financier du Programme commun. C'est dire la myopie des analyses qui, sur le mode du « c'est fait pour » et d'une conception conspirative de l'histoire, attribuent le ralliement des communistes à un alignement sur des orientations définies par l'URSS. Et c'est à raison que David Hanley souligne que ce tournant du PC ne saurait en aucun cas être expliqué de façon satisfaisante sur le seul terrain de la stratégie internationale des communistes ou de la vision des rapports internationaux qu'en ont ses dirigeants (1). Ces facteurs ne contribuent, au mieux, et en partie seulement, qu'à rendre intelligible la forme que va prendre le tournant, c'est-à-dire l'adhésion à l'orthodoxie gaullienne radica-

(1) David Hanley, *The Parties and the Nuclear Consensus*, in J. Howorth et P. Chilton, eds, *Defence and Dissent in Contemporary France*, Londres, Croom Helm, 1984, p. 85.

lisée, en tant que compromis le plus avantageux entre le discours et les positions internationales du PC et les nécessités du jeu politique interne. Car le PC, qui s'attendait en 1972 à tirer d'importants profits de la signature du Programme commun, devient rapidement prisonnier de la situation qu'il a lui-même contribué à faire advenir. Il se retrouve coincé dans une alliance concurrentielle avec un PS auquel l'alliance, simplement par la symbolique des clivages qu'elle marque — l'ancrage à gauche, la rupture avec les dérives du passé —, donne une vigueur inattendue. C'est bien le mouvement du PS vers le ralliement à la dissuasion nucléaire, que les communistes, comme on l'a déjà indiqué, pressentent puis observent, qui va les inciter à chercher à remodeler l'*identité* du PC également sur ce terrain. De plus, les dirigeants communistes ont de bonnes raisons de soupçonner alors que ce terrain (comme leur choix de l'orthodoxie gaullienne) leur est favorable : le soutien qu'ils avaient auparavant apporté à certains aspects du volet atlantique de la politique étrangère du général de Gaulle, en particulier le retrait de l'OTAN, semble bien avoir fortement contribué à la réintégration du PC dans la vie politique « normale », c'est-à-dire à la légitimation de son rôle de parti politique « comme les autres » (2).

### *Le marchandage avec les militaires*

L'image que jusqu'à présent on a offerte du jeu du consensus est simplifiée à l'excès. En fait ce jeu se déploie dans un espace plus large que les seules arènes politiques au sens strict. L'un des problèmes pratiques que les acteurs politiques rencontrent en permanence est justement que leur discours s'adresse à plusieurs publics nettement différenciés, qu'il est, en d'autres termes, soumis à des *contraintes multiples* et l'un de ces publics détient dans le jeu du consensus une place particulière, ce sont les hiérarchies militaires.

A cet égard, on pourrait être tentés de soupçonner que seuls les partis situés le plus loin, sociologiquement, de la « société militaire » sont exposés à ce type de contrainte (par exemple, mais on y reviendra, sous la forme de la quête d'une « neutralité » de l'armée). Il n'en est rien. L'exemple dont on va se servir remonte à la période de gestation de la doctrine orthodoxe, celle que systématisera le *Livre blanc* de 1972. Or, cette doctrine, qui se retrouvera au cœur du « consensus » originel, représentait déjà un compromis des poli-

(2) Philip G. Cerny, *Une politique de grandeur*, Paris, Flammarion, 1986, p. 291.

tiques avec les militaires. Mais il faut encore, pour rendre ce compromis intelligible, renoncer à la fiction de l'armée en tant qu'acteur homogène, unifié et entièrement soumis à la volonté du politique. Ce compromis est aussi, en effet, un compromis entre les militaires. Il intervient en réponse à une revendication proprement *catégorielle* de la hiérarchie de l'armée de Terre. Bousculée, traumatisée par l'épisode algérien, et encore plus par ses suites, l'armée de Terre s'est perçue atteinte dans son statut, dans l'image que ses officiers avaient d'eux-mêmes, par l'avènement des forces nucléaires. Elle était dépossédée de son identité, ce dont, du fait de leur place dans le dispositif dissuasif, ni l'aviation, ni la marine ne se sentaient menacées. Mais entraînent aussi dans son attitude à l'égard de la nucléarisation de la défense française une sorte de reconversion, un déplacement symbolique de l'hostilité à de Gaulle d'un terrain où tout semblait déjà joué vers d'autres enjeux. A l'origine de l'introduction d'une composante tactique terrienne dans les forces nucléaires françaises — le Pluton — on chercherait donc en vain une rationalité, un intérêt, une logique stratégique. L'idée de « coup de semonce », l'ultime avertissement à l'agresseur avant la frappe de rétorsion, ne sera en réalité qu'une *rationalisation a posteriori*, un bricolage, subtil d'ailleurs, parce qu'il fallait bien trouver une « fonction » à un système d'armes concédé selon une tout autre logique.

On le verra, ce sera là un choix lourd de conséquences, qui constituera l'un des facteurs de l'instabilité doctrinale des partis — et des états-majors — dans les années où les gaullistes vont perdre peu à peu leurs positions dominantes dans l'exécutif. Ce choix se révélera d'autant plus corrosif pour l'orthodoxie que de larges segments de la hiérarchie de l'armée de Terre — notamment — n'y adhéreront jamais. Ils constitueront, jusqu'à nos jours, l'un des pôles de la contestation du noyau dur du « consensus » originel. Ils chercheront sans répit à enchâsser dans la doctrine officielle des aménagements techniques qui traduiront toujours la nostalgie d'une liberté d'action, un peu mythique, du chef militaire, de la possibilité de recourir à plusieurs « bordées » d'ANT (c'est-à-dire son usage en tant que « super-artillerie »), à la lancinante revendication d'une décentralisation de l'ordre de tir de l'arme nucléaire tactique, d'une « décision » sur le théâtre d'opérations, à la revendication, en somme, d'une « bataille ».

Revenons maintenant à une configuration plus classique de ce problème, la recherche par certains acteurs politiques d'une coexistence avec les hiérarchies militaires. L'un des graves écueils que craignait de rencontrer en 1981 la gauche, pour la première fois « au



pouvoir » depuis les débuts de la V<sup>e</sup> République, semblait devoir se localiser dans ses rapports avec les sommets de l'armée. Il va de soi que ces craintes ne concernaient nullement quelque « syndrome chilien », les générations d'officiers actuellement aux postes de responsabilité ayant été immunisées, sous ce rapport, par l'expérience des années 1956-1962. Plutôt que dans une « intervention » directe des militaires, le risque semblait se situer dans une sorte d'abstention. C'est que l'efficacité de l'action gouvernementale, la légitimité même des autorités sont dépendantes de cette sorte de reconnaissance inscrite dans les routines, dans les échanges quotidiens, dans cet appui mutuel fait de *transactions collusives* entre les autorités gouvernementales et les grandes bureaucraties relativement autonomes qui forment l'« Etat » et dont les hiérarchies militaires forment l'un des secteurs stratégiques, au sens le plus fort (3). C'est cet appui mutuel qui deviendra à partir de mai 1981 le principal objet, et enjeu, du compromis politique auquel Charles Hernu a voulu attacher son nom. On peut dire, en quelques mots, que ce compromis a d'abord consisté pour les socialistes — mais les communistes avaient eux aussi, initialement au moins, épousé cette orientation — à renoncer dans leur programme, et dans leur discours, à ce qui pouvait le plus choquer les sommets des bureaucraties militaires. Le Parti socialiste y était d'ailleurs préparé et c'est pratiquement sans douleurs qu'il a, par exemple, renoncé à toute velléité de réforme majeure du service militaire, à toute participation officielle à des manifestations de coloration pacifiste et que, et c'est beaucoup plus important, ses dirigeants, avant même de « moderniser » l'ANT, avant même d'apporter leur contribution à un glissement du consensus, point que l'on examinera plus loin, ont brutalement réévalué, dès les premiers mois de leur présence au gouvernement, les rapports des forces stratégiques entre l'Ouest et l'Est et l'ampleur de la menace soviétique (4). On discerne que cet aspect du compromis recherché avec les militaires répondait aussi à une autre inquiétude, concernant cette fois l'administration américaine. Et c'est justement toute l'habileté tactique des prises de position sur les euromissiles, par exemple le discours de F. Mitterrand au Bundestag, et plus généralement, de la volonté

(3) Sur les transactions collusives et les effets de légitimation qui leur sont associés, voir Michel Dobry, *Sociologie des crises politiques*, Paris, Presses de la Fondation nationale des Sciences politiques, 1986, spécialement chap. III et VIII (à paraître en septembre).

(4) Cf. Jolyon Howorth, Consensus of Silence : the French Socialist Party and Defence Policy under François Mitterrand, *International Affairs*, 60 (4), 1984, p. 584-585.

affichée d'apparaître comme les alliés les plus solides des Etats-Unis en Europe, que d'obtenir, à la fois, la « neutralité » des militaires et celle de l'administration Reagan, vis-à-vis de l' « expérience socialiste ».

L'affaire du *Rainbow Warrior* ne prend son véritable sens, pour la science politique, que sur fond de ces échanges et de ce compromis. Comme l'ont relevé les plus lucides des observateurs, cette affaire révèle d'abord l'ampleur du « laissez-faire » concédé aux hiérarchies militaires (et qui constituait l'un des éléments clefs du compromis) (5), ainsi que la nécessité dans laquelle les socialistes se sont trouvés de « couvrir », avec force démonstrations, rituels, et faux pas, la faute. L'affaire a atteint, en effet, frontalement l'un des points les plus sensibles du marchandage, son artisan le plus résolu, le ministre de la défense, et c'est fort probablement la crainte que le compromis ne disparaisse en même temps que lui qui a, pendant de très longues semaines, bloqué une solution que chacun présentait efficace. Enfin, de « bavure », l'affaire s'est progressivement transformée en une authentique *cérémonie de célébration du consensus* sur la défense, cérémonie unanimiste qui imposera à l'opposition le silence, ou l'adhésion, et que capitalisera, pour un temps, en popularité, le ministre démissionnaire. Mais le consensus ainsi célébré avait en fait changé déjà de contenu.

### *Le débordement de la dissuasion*

La conversion des partis de gauche révèle l'un des aspects les mieux enfouis du jeu du consensus : c'est un *jeu asymétrique*, c'est un jeu dont les partis de gauche tendent à ne percevoir qu'à retardement les transformations, c'est un jeu dans lequel ils entrent avec une sorte de retard structurel largement lié à leur distance par rapport aux bureaucraties militaires.

C'est au moment même où les partis de gauche se rallient à la « force de frappe » que s'observe en effet un puissant débordement de la dissuasion nucléaire. L'orthodoxie gaullienne, qui constituait le noyau dur du consensus originel, est déstabilisée lorsqu'il devient manifeste que les gaullistes ne dominent plus le jeu politique. Ce sera le grand dérapage de l'année 1976. Les déclarations du général Méry et du Président Giscard d'Estaing, c'est-à-dire les plus hauts responsables politiques et militaires, dessinent les contours d'une nouvelle

(5) Thomas Ferenczi, Les fines manœuvres de l'état-major, *Le Monde aujourd'hui*, 3-4 novembre 1985.

doctrine stratégique, autour des notions de « bataille de l'avant » et d'une dissuasion « élargie » à une mission de couverture européenne. La vigueur des réactions que provoquent sur le moment ces prises de positions a donné à croire quelque temps que le noyau dur du consensus serait préservé. La protestation la plus vive vient alors des rangs du RPR et l'on assiste à une véritable « fronde parlementaire » à l'occasion des débats budgétaires. Mais malgré les concessions, qui reflètent avant tout la prise de conscience par le chef de l'Etat de la nécessité d'y « mettre les formes », le glissement devient irrésistible et va s'accroître.

Le premier rôle dans ce glissement (au moins sur l'arène politique, car parmi les militaires nous savons déjà ce qu'il en est) reviendra à l'UDF et en son sein, plus spécialement aux ex-centristes du CDS qui n'ont jamais vraiment adhéré à ce qu'ils appellent le « tout ou rien » de la doctrine orthodoxe, alors que leurs partenaires du Parti républicain demeurent souvent assez flottants sur cette question. L'offensive de l'UDF va culminer en 1980 avec la publication d'un rapport de sa Commission de défense, qui va rapidement devenir un pôle de référence doctrinal en fonction duquel les autres forces politiques vont devoir se situer (6). Le rapport se place dans la continuité des déclarations de 1976. Les précautions, il y en a, c'est le tribut à payer au jeu du consensus, se bornent à se réclamer, malgré tout, d'une conception classique de la défense nucléaire de la France et à reconnaître à celle-ci, en tant que centre de décision autonome, le rôle de facteur d'indétermination dans l'éventualité d'une confrontation en Europe. Mais le rapport n'hésite nullement, par ailleurs, à désigner la doctrine qu'il esquisse par des expressions aussi nettement connotées que « escalade graduée » ou que « dissuasion graduée ». Et il s'agit, en effet, d'une variante originale de la doctrine de la riposte graduée. L'imaginaire stratégique à l'œuvre dans le document distingue au moins deux niveaux dans un éventuel affrontement nucléaire en Europe. Le premier niveau, qui correspond à la notion de bataille, consiste en l'utilisation de l'armement nucléaire tactique, d'une part sur le théâtre d'opérations et d'autre part dans la « profondeur » du dispositif adverse, sur des objectifs militaires. Un seuil doit séparer ce niveau « anti-forces », que privilégie l'UDF, du niveau stratégique de la frappe « anti-cités », c'est-à-dire sur les « centres vitaux » de l'URSS, les concentrations industrielles comprises.

(6) Voir UDF, *Une doctrine de défense pour la France*, introduction de Michel Pinton et avant-propos de Jean-Marie Daillet, Paris, mai 1980, et pour une analyse de ce document, Michel Dobry, *La relance du débat stratégique, Arès. Défense et Sécurité*, vol. IV, 1980, p. 243-269.

Le contournement du noyau dur du consensus originel est accentué par l'extension de la « sanctuarisation » à l'ensemble des pays européens membres de l'Alliance atlantique dont, au premier chef, l'Allemagne fédérale. Si, à l'évidence, la « bataille » doit s'inscrire dans un espace unique à l'échelle de l'Europe, l'UDF ne s'en tient pas, à cet égard, au seul niveau tactique et l'on n'a pas prêté assez d'attention au fait que, dès ce document, l'élargissement de la sanctuarisation concernait également le niveau stratégique. La bataille suppose enfin l'intégration — le couplage — de l'ANT à l'action sur le terrain des forces conventionnelles. Au rôle d'ultime communication avec l'adversaire que l'on assignait à l'ANT, en principe, depuis le début des années 70, l'UDF substitue un *usage coercitif*. L'objectif de son emploi devient d'« asséner à l'ennemi un coup brutal d'arrêt » et, subsidiairement, à l'avertir du risque d'une escalade stratégique. C'est ici qu'intervient l'« arme à rayonnement renforcé », qui est d'emblée interprétée comme l'instrument par excellence de la « bataille ». La principale différence par rapport aux déclarations de 1976 consiste dans une concession consensuelle : l'idée que les forces françaises soient chargées d'un « créneau » dans le dispositif allié « de l'avant » est abandonnée. Mais elle est remplacée par celle, nullement précisée d'ailleurs, de « réserve de l'OTAN ».

Cet imaginaire de la « bataille » est congruent avec l'autre grand objectif affirmé de longue date par les centristes et officialisé, au nom de l'UDF, par le rapport de 1980 : le rééquilibrage de l'Alliance atlantique par la construction du « pilier européen » de l'Alliance. Aucun adversaire de l'UDF n'a cependant osé lire, dans cette volonté de « rééquilibrage », celle de l'abandon d'un lien privilégié avec les États-Unis (ironie de l'histoire ? — cette orientation est justifiée par un affaiblissement de la garantie offerte par l'allié américain qui ne bénéficie plus de son « écrasante supériorité dans le domaine nucléaire », c'est-à-dire, on l'aura remarqué, l'argument même auquel l'orthodoxie avait eu recours pour justifier la sortie de la France de l'OTAN).

Face à cette tâche, l'UDF ne voit de possibilité de « débloquer » la situation que dans le cadre d'un dialogue européen, une concertation entre, d'abord, la France, la Grande-Bretagne et la RFA mais avec, cette fois, clairement affichée l'intention d'aller vers la mise sur pied, dans le cadre des communautés européennes, à l'échelle des chefs des exécutifs, d'un Conseil européen de Sécurité, doté d'un secrétariat permanent et d'un comité des chefs d'état-major (7).

Le débordement du noyau dur du consensus originel ne se limite

(7) UDF, *Redresser la défense de la France*, novembre 1985, p. 165.

pas cependant au terrain de la bataille tactique. D'autres terrains semblent également propices et il y aura une tentative sur celui de la défense civile, tentative pour l'instant avortée. Beaucoup plus efficace sera l'intervention de l'Initiative de Défense stratégique du Président Reagan face à laquelle les vestiges des clivages nés des années 60 ne résisteront pas. En réalité pour les partis de l'opposition de droite, l'IDS sera au plan électoral salubre. Jusque-là ils n'avaient comme possibilité de s'opposer à la politique nucléaire des socialistes que des considérations budgétaires peu « parlantes » pour les profanes, y compris les militaires. Aussi la dénonciation sera-t-elle rapide et l'opposition mettra à profit l'embarras dans lequel l'initiative de l'administration américaine va plonger les socialistes, tant la « guerre des étoiles » semble remettre en cause les principes autour desquels ils ont su stabiliser leurs conceptions. L'UDF et le RPR demeureront sceptiques sur la portée de la « riposte » improvisée par le Gouvernement socialiste, le projet « Eurêka », et plaideront immédiatement pour une participation des industries françaises au projet américain. L'UDF s'efforcera de montrer qu'il n'y a dans l'IDS aucun danger de déstabilisation de la sécurité de la France ou de « découplage » entre la défense du territoire des Etats-Unis et la défense de l'Europe occidentale. L'attitude du RPR, plus inattendue bien sûr, sera aussi plus sophistiquée : sans croire que l'IDS puisse avant longtemps briser l'efficacité de la dissuasion nucléaire — ce qui permet de sauvegarder la référence à l'orthodoxie —, les responsables du RPR y verront l'opportunité de lancer la construction d'un volet spatial de la défense... européenne (8).

On le voit, le débordement du noyau dur du consensus originel est massif et multiforme. Et il en transforme rapidement la configuration. Certes, on s'efforce encore, avec application, de sauver les apparences ; il semble encore très risqué, même à l'UDF, de suggérer un retour dans l'organisation intégrée de l'OTAN et de renoncer à l'autonomie de décision de la France. Et si nombre de dirigeants de ce regroupement politique ne voient dans les FNS qu'une inutile et budgétaire nouvelle « ligne Maginot », il n'est guère question d'y porter atteinte : lorsqu'un responsable de l'UDF, Michel Pinton, met en cause, en juin 1983, l'efficacité de l'armement nucléaire et la « valeur éthique » d'une stratégie qui se fonde sur lui, les rappels publics à l'ordre sont immédiats et son acte s'apparente très vite à une sorte de suicide politique.

(8) Par exemple : Jacques Chirac, Construction de l'Europe et défense commune, *Le Monde*, 28 février 1986.

La gesticulation politique autour de son noyau dur originel ne doit cependant pas dissimuler l'ampleur du glissement du consensus. C'est une nouvelle orthodoxie qui tend aujourd'hui à s'imposer, qui se retrouve tant à l'UDF qu'au RPR et au PS. Seuls les communistes, aux prises avec leurs turpitudes internes, ne semblent pas pouvoir s'adapter à un jeu aussi mouvant.

Le premier point de convergence en est la construction d'un « pilier européen » de l'Alliance atlantique. Sans doute l'accent n'est-il pas mis toujours sur la même Europe, les mêmes institutions, les mêmes options politiques : ainsi les socialistes s'orientent davantage vers une réactivation de la vieille UEO et vers un axe privilégié Paris-Bonn. Et, au plan des conceptions stratégiques, les écarts sont également frappants. Les socialistes ont en effet opté pour un découplage du nucléaire tactique et des forces destinées à se porter à l'aide de nos alliés, la FAR et la 1<sup>re</sup> armée, ils reculent encore, en somme, devant l'idée d'une « bataille » tactique (d'où une superbe manipulation terminologique, les armes « tactiques » devenant « préstratégiques »). Mais le nouveau consensus ne suppose pas plus que l'ancien que l'on soit vraiment d'accord sur son contenu, sur ses limites, ou même sur sa signification politique.

Sous ce rapport, l'évolution du RPR devenait sensible dès 1980 par les équivoques des positions alors adoptées face à l'offensive de l'UDF (9). Tout en restant franchement réservés sur l'idée de la « bataille », et surtout d'une « bataille de l'avant », les responsables du RPR assignaient déjà à l'emploi de l'armement tactique, en plus de son rôle d'ultime avertissement, celui de marquer « un coup d'arrêt brutal » sur les forces de l'adversaire — expression troublante lorsqu'on la rapproche du document de l'UDF de 1980, mais qui se retrouve désormais aussi dans le discours socialiste. Depuis, le RPR s'est déterminé pour l'affectation à ce rôle des armes « neutroniques » et surtout, rejoignant ainsi les conceptions de ses alliés de l'UDF — et d'une large partie de la base parlementaire du RPR lui-même —, pour un découplage du stratégique et du tactique.

En dépit de ces divergences sur les « couplages » et les « découplages », il reste qu'aujourd'hui le PS autant que le RPR, de façon passablement tortueuse et sous des modalités variables, envisagent la participation des forces nucléaires françaises « préstratégiques » ou « tactiques » à une défense de la RFA, pour compenser une éventuelle infériorité des forces conventionnelles, et ce même sur l'« avant »

(9) RPR, *Réflexions sur la défense*, Paris, 1980, supplément à la *Lettre de la Nation*, n° 1296.

du dispositif adverse. Le seul garde-fou, qui persiste, du noyau dur originel, réside dans le refus de toute automaticité de l'emploi de l'arme nucléaire, dans la conservation de la liberté de décision de cet emploi. Mais ni le PS, ni le RPR n'excluent, bien au contraire, des consultations sur ce point avec le Gouvernement allemand. Dans les deux cas, on a commencé à remettre en cause la discontinuité des espaces stratégiques du « cercle français » et du « cercle ouest-européen ». Dans les deux cas, aussi, on est passé, discrètement, à une doctrine de riposte graduée ou souple, ou encore, si l'on préfère, à une doctrine de puissance nucléaire, moyenne sans doute, mais déjà « riche » en termes de systèmes d'armes différenciés (10).

### L' « immunité » de la société française

Ce serait se tromper lourdement sur les rapports entre les partis politiques et leurs électors que de supposer que les prises de position et les évolutions doctrinales que l'on vient de décrire ne sont que le reflet, le miroir ou la photographie des opinions, attentes, perceptions, humeurs ou choix observables dans ces électors. A l'encontre de cette vision mécaniste, on peut en effet penser que ce n'est que très exceptionnellement que les prises de position partisans procèdent d'une « demande » explicite, ou même tacite, des publics des partis (11). Il n'en est pas de même, en revanche, de l' « offre » et le regroupement des grands partis qui structurent les compétitions politiques autour de l'acceptation affichée d'un éventuel recours aux armes nucléaires paraît avoir puissamment influencé les visions du monde de leurs publics et, probablement, leurs conceptions de ce qui est, ou n'est pas, inévitable. Il n'est pourtant pas certain que ce soit là le déterminant majeur de l'étrange « immunité » par laquelle la société française a, ces dernières années, marqué sa singularité par rapport aux poussées de pacifisme observables dans nombre de pays voisins ou alliés.

Voyons d'abord les effets de l' « offre ». Si l'on se borne aux informations que nous procurent les sondages d'opinion, l'évolution est manifeste. Les indicateurs mobilisables, sans exception, sont

(10) Voir notamment : RPR, *La défense de la France. 4 ans de gestion socialiste, Propositions pour le renouveau*, Paris, juin 1985 ; PS, *La sécurité de l'Europe*, Paris, juillet 1985 ainsi que, sur l'évolution des socialistes, Patrice Buffotot, *Le parti socialiste face aux questions de défense en France, 1972-1985*, in Hugues Portelli et David Hanley, eds, *Social-démocratie et défense en Europe*, Nanterre, Université de Paris X (Nanterre), 1985, p. 109-144.

(11) Cf. notamment les observations, sur un tout autre terrain, de Daniel Gaxie et Patrick Lehingue, *Enjeux municipaux*, Paris, PUF, 1984, p. 50 et s.

convergentes dans des proportions qui neutralisent l'extrême grossièreté des technologies doxométriques actuellement en usage. Comparée à la période où se dégagent les éléments du noyau dur du consensus gaullien, les années 60, l'« adhésion » à une défense nucléaire de la France, vingt ans après, se situe à un palier incontestablement supérieur. De 1962 à 1966 les opinions favorables à la « force de frappe » française oscillent entre 39 % et 46 %, avec un creux dans les années 1963 et 1964, où les réponses défavorables les dépassent très légèrement (c'est le moment le plus aigu de la contestation de l'opposition contre les armements nucléaires français) (12). De 1982 à 1985 un indicateur à peu près comparable donne une fluctuation entre 67 % et 72 % de réponses favorables et révèle surtout un affaïssement des réponses hostiles qui tendent à se situer en deçà du niveau de 20 % (Baromètre SIRPA-SOFRES). Il semble bien, en outre, que plus aucun électorat ne se situe majoritairement dans l'opposition aux forces nucléaires : si l'on prend ainsi l'exemple de l'électorat traditionnellement le plus réticent, on observe que dès 1983-1984 la proportion des sympathisants du PC se déclarant favorables à la dissuasion nucléaire tend à équilibrer, en gros, ceux qui lui demeurent hostiles.

La réalité de cette évolution ne fait donc guère de doute, même s'il convient, bien sûr, de rester prudent sur sa portée. Sans que l'on puisse entrer ici dans les discussions méthodologiques que ce point mériterait, trois observations doivent nuancer ce qui vient d'être dit.

a) Tout d'abord de telles données ne nous informent que fort peu sur l'intérêt et sur l'implication des sondés, et, dans un domaine comme celui que l'on aborde ici, ni l'un, ni l'autre ne vont nécessairement de soi. Les auteurs anglo-saxons ont pris l'habitude de distinguer d'une part les *consenters* et les *dissenters*, et d'autre part les *assenters*, type de publics défini par des attitudes d'assentiment, d'acquiescement aux opinions affichées par les autorités sociales, en particulier dans des domaines où ces publics se sentent peu de compétence et surtout qui ne leur paraît les concerner que très épisodiquement (13). Il y a de fortes chances pour qu'une part des réponses « consensuelles » soit faite des réactions d'*assenters*. Il faut par ailleurs se souvenir de ce que, malgré l'évolution notée ci-dessus, la propor-

(12) IFOP, *Les Français et de Gaulle*, Paris, Plon, 1971.

(13) Il convient d'ajouter que ces « autorités » ne se limitent jamais, bien sûr, aux seuls leaders politiques (voir par exemple, pour une analyse comparative des prises de position des Eglises, Brigitte Vassort-Rousset, Catholiques, protestants et problèmes de défense en Europe et aux Etats-Unis, *Recherches et documents du Centre Thomas More*, 44, décembre 1984, p. 69-84).



tion des *dissenters* n'est pas négligeable et que ces derniers ne sont plus « représentés », à cet égard, par aucune organisation partisane crédible.

b) Les opinions sollicitées dans ce type d'enquêtes ne révèlent pas des *prédispositions à l'action*, contrairement à ce que semblent croire de nombreux commentateurs. C'est pour cette raison qu'il est bon de ne pas trop hâtivement « faire un sort » à certaines données doxométriques destinées à cerner « ce qui se passerait au cas où... ». Ainsi, en cas d' « entrée des armées soviétiques sur le territoire français » seulement — ce « seulement » est déjà fort ethnocentrique —, 10 % des sondés estiment, en 1982, que le Président de la République doit se servir de l'arme nucléaire (Louis Harris, *Ça m'intéresse*, août 1982 ; en 1980, ils étaient 7 %, SOFRES, *Actuel*, décembre 1980 ; en 1983, 11 % ; en 1984, 13 % ; mais 28 % en 1985, pour ces trois dernières années la question ayant été reformulée, il ne s'agissait plus que de « menacer d'utiliser l'arme nucléaire », « Baromètre » SIRPA-SOFRES) ; 42 % des sondés, en 1982, se prononcent pour des négociations avec l'URSS « sans essayer de se défendre » (contre 63 % en 1980, 68 % en 1983, 61 % en 1984 et 35 % en 1985). Si ces fluctuations, rapprochées d'autres indicateurs, peuvent avoir, peut-être, quelque intérêt, on n'ose imaginer ce qu'auraient donné des enquêtes analogues en 1912 ou même en 1913 sur la « tendance à la capitulation » que certains ont voulu y lire.

c) L'évolution des indicateurs de l'adhésion à la dissuasion nucléaire tend enfin à masquer d'autres mouvements qui ne sont pas moins significatifs. Le déplacement du consensus partisan par rapport au noyau dur originel semble en effet s'accompagner de glissements *divergents* des différents électorats sur la question des options qui s'offrent à la France dans ses rapports avec ses alliés. Le profil de ces glissements peut contribuer à éclairer les mécanismes selon lesquels se forment et se transforment les visions de la défense et les perceptions du monde au ras de la société française. Dans une série d'enquêtes de la SOFRES, parmi les options offertes aux sondés, seule l'option « atlantiste » (alliance Europe + Etats-Unis) a progressé sous le gouvernement socialiste, passant de 21 % à 37 % des choix entre février 1980 et septembre 1984, l'option « européenne » (Europe sans les Etats-Unis) connaissant une stagnation (autour de 25 % en 1984) et l'option « neutraliste » s'affaissant de façon notable (de 34 % en février 1983 encore, à seulement 21 % en 1984). Mais ce n'est pas tout : si l'on différencie ces évolutions selon les électorats, on s'aperçoit que, dès novembre 1981, les électorats de l'opposition de droite tendent à abandonner l'option « européenne » pour l'option

« atlantiste », le basculement étant particulièrement marqué parmi les sympathisants du RPR (de 34 % à 52 %), l'option européenne devenant en quelque sorte le *refuge de la gauche*, y compris des communistes qui commencent alors à reporter leurs choix du neutralisme vers l'Europe (*Le Figaro*, SOFRES, févr. 1980, nov. 1981 et févr. 1983 ; SIRPA-SOFRES, sept. 1983 et sept. 1984). On ne peut évidemment s'empêcher de penser que ces mouvements ne sont que fort peu compatibles avec la thèse fréquemment avancée d'un « isolationnisme autosatisfait » des Français et, plus sérieusement, que le détail des déplacements que ces sondages révèlent, le fait qu'ils interviennent justement à l'issue des élections de 1981 ont quelque rapport avec l'arrivée au pouvoir des socialistes. Cette arrivée n'est sans doute pas étrangère, non plus, à l'« immunité » de la société française face au pacifisme.

C'est sur ce point que l'on va conclure, car c'est là, en un sens, l'aboutissement des processus analysés ici. La principale faiblesse des innombrables « explications » du peu de prise des mouvements pacifistes en France — qu'on ne peut recenser dans le cadre de cet article — tient à ce qu'elles tendent à ignorer ce que ce phénomène doit aux conjonctures politiques et aux tactiques mises en œuvre par les acteurs de la vie politique, même lorsque, comme dans le présent cas, les résultats de leur action sont largement non intentionnels.

Les observateurs ont ainsi généralement sous-estimé la désorientation que le ralliement des partis de gauche à la dissuasion nucléaire a entraînée dans leurs publics et leurs univers idéologiques. C'est en effet dans le vieux fonds de méfiance vis-à-vis de l'institution militaire (14), réactualisé par l'épisode algérien et par les campagnes contre l'armement nucléaire des années 60, que le « peuple de gauche » puisait certains des points de repère les plus stables de ses visions du monde. Seulement, dira-t-on, le ralliement de la gauche a eu pour effet de dégager un espace politique, qui aurait pu être investi par d'autres, et qui ne l'a pas été.

L'analyse de ce fait n'est pas aisée et seule une restitution fine de l'histoire propre aux vagues et aux rythmes des mobilisations et des démobilisations de la gauche entre 1968 et la fin des années 70 pourrait permettre d'esquisser une réponse à cette question. Contentons-nous pour l'instant de quelques très brèves indications. Le ralliement de la gauche s'effectue au cours de la période où s'amorce

(14) Yves Roucaute, *Le PCF et l'armée*, Paris, PUF, 1983.

une *débandade* organisationnelle, idéologique et militante de *toutes* les composantes de la gauche sans exception. Qu'il s'agisse des grands partis, PS ou PC, des groupes de l'extrême gauche ayant survécu à l'après-mai 1968, ou des organisations syndicales, la rupture des négociations sur l'actualisation du Programme commun semble jouer le rôle d'un accélérateur, en quelque sorte, de la démobilisation dont les signes cependant apparaissent déjà quelque temps avant. C'est dans ce climat politique particulier que le PC, malgré son ralliement à la dissuasion, va tenter d'occuper cet espace et, non sans quelque succès, va tenter de lui imprimer ses stigmates. Et il n'est pas exclu qu'une part de l'« immunité » de la société française provienne paradoxalement de ce succès ponctuel du PC, les mouvements concurrents, principalement les « alternatifs » du CODENE, n'étant pas parvenus jusqu'à présent à se démarquer de cette empreinte devenue disqualificatrice. C'est à ce même climat politique qu'il convient aussi de rattacher une nouveauté de la vie politique française, l'émergence de ce dans quoi il faut bien voir un véritable mouvement social, féroce épinglé par ses concurrents sous l'étiquette de « stalino-moonies », tant à cause du passé de ses principaux animateurs que, il faut en convenir, d'un style d'intervention et d'habitudes de dénonciation hérités de ce passé. Ce mouvement, qui a réussi à transformer la menace militaire soviétique en enjeu — et *en ressource* — de la compétition politique interne, se caractérise, dans le jeu du consensus, par sa distance vis-à-vis des clivages traditionnels qui structurent le champ politique officiel et, surtout, par le fait d'être entièrement libéré des contraintes auxquelles le noyau dur du consensus soumet les responsables des partis politiques. En d'autres termes, ce mouvement ne joue pas le même jeu, et, si la contestation de l'orthodoxie par l'UDF a trouvé en lui un allié dynamique, il s'agit d'un allié parfois bien encombrant, par exemple lorsque la dénonciation vise les convictions jugées trop gaulliennes d'un Raymond Barre.

Enfin, parallèlement à ces éléments, « l'immunité » de la société française renvoie à un facteur conjoncturel d'un autre ordre et déjà rencontré plus haut : la façon dont les publics des différents partis se positionnent eux-mêmes, réagissent, non pas vis-à-vis de la dissuasion en tant que telle, mais à l'arrivée au pouvoir de la gauche dans un système n'ayant pas expérimenté d'alternance politique depuis 1958. Or il est clair que, tout au long de l'« expérience socialiste », pratiquement jusqu'en mars 1986, celle-ci a bénéficié d'un *réservoir de bonne volonté* diffuse, d'une forme de soutien de ses partisans, ou — en empruntant librement cette notion à Albert

Hirschman (15) — de ses clients « exigeants », bonne volonté qui a survécu, à l'évidence, au départ des communistes du Gouvernement. Les différents publics « exigeants » des partis de gauche ont eu tendance à adopter vis-à-vis de l'activité gouvernementale la même attitude de non-contestation que, à maints égards, les différentes tendances internes du Parti socialiste. Il y a des situations dans lesquelles la « loyauté » interdit tout autant la « prise de parole » que la « désertion ».

Ainsi, qu'elle l'ait voulu ou non, on voit que, de diverses manières, la gauche est, au moins autant que le gaullisme, à l'origine du consensus sur les forces nucléaires qui s'est consolidé dans la France des années 80, même si ce consensus n'est plus vraiment celui auquel elle avait cru adhérer. C'est dire, une fois de plus, que ce consensus ne s'est jamais joué (et ne se joue pas) entièrement, loin de là, sur le terrain exclusif des conceptions ou des convictions stratégiques et c'est dire aussi que l'on choisit, l'on soutient ou l'on abandonne une orientation ou une doctrine non pas seulement du fait qu'on la trouve efficace et adaptée aux besoins de la sécurité de la France (ou, à l'opposé, dépassée et contre-productive) mais aussi — et peut-être surtout — parce que, dans les perceptions des acteurs, ceux d' « en haut » autant que ceux d' « en bas », cette orientation est associée à d'autres enjeux politiques, qu'ils soient ou non symboliques, plus proches de leurs préoccupations immédiates que ne le sont, en temps ordinaire, les questions de défense.

(15) Albert O. Hirschman, *Face au déclin des entreprises et des institutions*, Paris, Ed. Ouvrières, 1972 (trad. de *Exit, Voice and Loyalty*, 1970).

RÉSUMÉ. — *La consolidation du consensus sur la défense nucléaire de la France, en tant que point dont il semble coûteux — pour les partis politiques — de s'éloigner, est la résultante d'un jeu dans lequel les acteurs n'obéissent pas à des rationalités, à des motivations ou à des intérêts homogènes et dans lequel le contenu même du consensus a très sensiblement dérivé par rapport au noyau dur originel formé à l'issue de la période gaullienne.*

GEORGES FRICAUD-CHAGNAUD

## *L'avenir du modèle d'armée organisée autour de la force nucléaire*

L'avenir, l'avenir, l'avenir est à moi  
Non, l'avenir n'est à personne !  
Sire, l'avenir est à Dieu !

Victor Hugo

L'avenir soit, mais quel avenir ? La mode certes est aux anticipations hardies dans lesquelles il devient difficile de distinguer science-fiction et prévision raisonnée. Les éclairs, peut-être de génie, sont sans doute à même de révéler certains aspects d'un futur indéterminé et par là même de stimuler notre réflexion. Ils ne doivent cependant pas nous aveugler en nous faisant perdre toute notion de l'épaisseur du futur et de l'importance des étapes intermédiaires. Faute de quoi le risque serait grand, pour avoir poursuivi des chimères, de nous trouver démunis au moment du danger.

Les militaires, faut-il le rappeler, doivent tout à la fois :

- être à même de mettre en œuvre au mieux les armes actuellement à leur disposition en utilisant toutes les ressources de l'instruction, de l'entraînement, de l'organisation et de la tactique, bien que d'apparence limitée, cette gamme est à même bien souvent d'entraîner la décision (*Blitzkrieg*, 1939-1940) ;
- se préparer aux conséquences de l'entrée en service de nouvelles armes plus performantes ; en fait, presque tous les systèmes majeurs (hélicoptères, avions, missiles, porte-avions, SNLE) qui sortiront d'usine entre 1995 et 2000 sont déjà programmés ;
- entretenir avec le monde de la science et de la technologie le dialogue d'où sortiront les nouveaux programmes et les nouvelles tactiques, voire les nouvelles stratégies d'une phase ultérieure.

Et si donc l'on se fixe comme horizon raisonnable pour ces réflexions le tournant du siècle, une armée pour quoi faire ? Au service de quel projet politique ? La question est aussi vieille que l'homme. De la réponse donnée, les chefs responsables pouvaient naguère encore

déduire le volume de forces souhaitables et, le cas échéant, les alliances indispensables. Telle était déjà la démarche d'Agamemnon préparant la campagne de Troie. Telle était toujours l'attitude de la France à l'approche de la deuxième guerre mondiale bien que l'incompatibilité entre un dispositif de défense statique et une politique de garantie aux Etats d'Europe centrale, impliquant une capacité de soutien grâce à des actions offensives, nous ait fait courir alors un risque mortel.

Questions redoutables alors même qu'à l'époque nucléaire la valeur des alliances classiques est remise en cause et que la possibilité d'une dissuasion du faible au fort dévalorise la notion pourtant bien établie d'équilibre des forces. Quelle peut être par ailleurs la validité d'hypothèses politico-stratégiques faites à échéance de quinze-vingt ans alors que de toutes les périodes de même amplitude dans l'histoire contemporaine aucune n'est exempte de renversements de situation spectaculaires.

La prospective elle-même qui permet de jeter un regard neuf vers le futur demeure impuissante à fournir si longtemps à l'avance les éléments nécessaires à la prise de décision. La démarche prospective implique en effet le choix parmi les devenirs possibles, obtenus par extrapolation des tendances actuelles, d'un avenir que l'on cherchera à privilégier. Cette extrapolation aussi bien dans les domaines économiques que scientifiques demeure hautement aléatoire tandis que le nombre des paramètres sur lesquels le décideur est sans action reste considérable.

Le système militaire adopté peut lui-même n'exercer qu'une influence très limitée sur un avenir ainsi défini et en particulier la dissuasion ne peut s'estimer que négativement par rapport à des événements qui n'ont pas lieu. Or on ne peut jamais établir pourquoi les événements ne se produisent pas. Est-ce parce que nous suivons la meilleure des politiques possibles ou s'agit-il seulement de l'effet marginal d'un effort, par ailleurs mal conduit ?

Le volume, l'organisation, l'équipement, la doctrine des forces armées sont pourtant signifiants au plus haut degré. Ils témoignent à coup sûr de la volonté d'un peuple à défendre son sol et les valeurs auxquelles il est attaché. Ils révèlent aussi, parfois même ils trahissent, les inadéquations conscientes ou inconscientes entre projet politique et politique de défense.

Organiser l'évolution de cet ensemble, au milieu de toutes ces incertitudes, nécessite donc le réexamen des objectifs de notre politique de défense, et de la validité de nos concepts, pour en déduire peut-être les lignes directrices des *aggiornamentos* nécessaires.

I - La politique de défense

La politique de défense de la France qui vise à garantir la liberté de ses citoyens dans un pays libre de ses choix s'est fondée depuis la dernière guerre mondiale d'abord sur une stratégie d'alliances classiques (Bruxelles, 1948 ; Atlantique Nord, 1949) puis, ultérieurement, et sans renier les obligations de ces traités, sur une stratégie nationale de dissuasion.

Ces deux éléments ne sont pas antinomiques comme de trop nombreux procès d'intention ont cherché à le faire croire et il est clair désormais que plus la France est indépendante, meilleure alliée elle est, à condition toutefois qu'elle sache préserver ce qui fait l'originalité et la force de sa position, et refuse le lit de Procuste d'une intégration OTAN qui n'est plus de mise. D'ailleurs, la part essentielle que, à défaut d'une illusoire garantie nucléaire *de jure*, notre pays prend *de facto* à la sécurité européenne est progressivement mieux perçue. Les données de fait sont devenues évidentes : à savoir, d'une part, que, sanctuarisation ou non, le Rhin ne sera jamais aussi large que l'Atlantique et, d'autre part, que la dissuasion française ne se situe pas plus sur le Rhin que sur l'Elbe, mais uniquement dans l'esprit des dirigeants soviétiques (1).

Cette dissuasion repose, est-il besoin de le rappeler, sur la capacité affichée, reconnue, d'infliger à un agresseur éventuel, sur son propre territoire, des dommages instantanés, inacceptables, supérieurs à la valeur d'enjeu que représente la France. Dissuasion en même temps globale, reliant forces nucléaires stratégiques, forces nucléaires pré-stratégiques et forces conventionnelles pour éviter tout contournement de la dissuasion à des niveaux inférieurs de la violence, en présentant à l'adversaire des enchaînements inéluctables.

Même si l'on a soutenu, parfois avec véhémence, que les Forces armées n'avaient pas tiré toutes les conséquences du fait nucléaire, leur organisation actuelle répond bien dans l'ensemble aux missions découlant du concept général, en y ajoutant bien sûr les impératifs de la protection en surface du territoire national et de l'action outre-mer (2).

Depuis son ébauche, il y a plus de vingt ans, les réformes successives n'ont guère modifié l'équilibre général de nos forces même si à la montée en puissance de nos moyens nucléaires a répondu la

(1) Cf. L'Europe de la dissuasion, in *Stratégiques*, I/1986.

(2) Essentiellement pour respecter les obligations des traités nous liant avec des pays amis.

recherche d'une plus grande liberté d'action à la fois dans la gestion des crises et l'affirmation de notre solidarité avec nos alliés.

Dans l'ensemble ce système paraît donner actuellement satisfaction, aux inévitables dosages près entre les diverses catégories de forces, et aussi bien sûr à condition de compenser certains retards cumulés dans la modernisation des matériels, problèmes qui focalisent à l'heure actuelle l'essentiel du débat sur la défense. Il n'est pas sûr pour autant qu'il puisse affronter tel quel les premières décennies du XXI<sup>e</sup> siècle.

## II — Contraintes d'une nouvelle donne

A l'horizon envisagé, la situation politico-stratégique mondiale demeurera sans doute marquée par la poursuite de stratégies globales de dissuasions nucléaires, certes en évolution constante, mais impuissantes à interdire l'apparition ou le développement de dissuasions à vocations plus limitées.

L'affrontement russo-américain se perpétuera selon des règles plus ou moins tacites acceptées et dominera sans doute encore la politique internationale même si la compétition passe par des alternances chaudes et froides, et si le point d'équilibre de leurs efforts arc-boutés paraît parfois se déplacer quelque peu.

Un nouveau pôle de puissance apparaît en Extrême-Orient, non point autour de la Chine qui n'en finit pas de digérer sa révolution mais plutôt autour du Japon qui vient de faire sauter le tabou du 1 % du PNB consacré à la défense (3). D'ici vingt ans, ce pôle aura sérieusement pris de l'ampleur.

Enfin, la démarche proprement révolutionnaire du Tiers Monde, où le ferment religieux apparaît singulièrement plus mobilisateur que le communisme, tend à déséquilibrer encore davantage un monde déjà en proie à des crises sociales, politiques et économiques graves et à provoquer des bouleversements totalement imprévisibles. La chute du prix du pétrole et la baisse du dollar, si elles s'avèrent durables, sont cependant à même de priver les perurbateurs éventuels d'un moyen d'action essentiel.

*Technologiques.* — Dans le concert médiatique de 1985, il a d'abord été de bon ton de saluer dans l'initiative du Président Reagan, l'annonce de l'obsolescence immédiate de notre dissuasion. Puis, au

(3) Cf. *Le réarmement du Japon*, FEDN.



fil des mois, il semble qu'on en soit revenu à une appréciation plus mesurée de ce projet. Comme notre défense, en effet, repose sur la capacité d'asséner une frappe en second suffisamment destructrice, deux questions techniques se trouvent ainsi posées :

1. Vulnérabilité de nos SNLE (détection, marquage) ?
2. Capacité de pénétration de nos têtes nucléaires ?

Sauf percée technologique spectaculaire, la réponse à la première ne semble pas prévisible dans l'immédiat que ce soit par moyens acoustiques ou lasers. Même, en effet, dans le cas où ces rayonnements seraient à même de pénétrer profondément sous la mer, restent posés les problèmes d'énergie et de balayage systématique des océans.

D'autre part, avant même le lancement fracassant de l'IDS, les progrès prévisibles des défenses soviétiques ont bien été pris en compte dans le développement de nos missiles. Des mesures récentes ont d'ailleurs été annoncées d'abord pour durcir les têtes nucléaires et aussi pour les rendre plus furtives. Cela, dans l'état actuel des choses, semble garantir la pérennité de notre dissuasion actuelle à tout le moins jusqu'au début du prochain millénaire.

Les partisans les plus acharnés de l'IDS américaine semblent admettre maintenant qu'un bouclier américain quasi étanche ne saurait être envisagé avant 2030-2035. Ce qui permet d'évaluer les délais d'un déploiement soviétique similaire (le seul qui nous importe). Or faut-il le rappeler, l'efficacité d'un tel système devrait être supérieur à 80 % pour mettre en question notre FNS modèle 1990-1995. N'oublions pas en tenant compte des retards déjà acceptés, en particulier pour des raisons budgétaires, que la recherche des voies et moyens à laquelle se résume pour l'instant le programme IDS devrait aboutir à de premières conclusions vers 1991-1992. Remarquons en passant que ce sera donc à la fin du mandat du successeur du Président Reagan.

Cependant il faut examiner avec attention des avances technologiques dont l'annonce semble bien souvent dictée par une stratégie de marketing ; l'impact éventuel des programmes américains et soviétiques incite nécessairement à une grande vigilance. Mais, quoi qu'il en soit, et en se référant aux conclusions de la Commission Delpech, la France semble bien disposer d'une période d'une quinzaine d'années pendant laquelle la dissuasion actuelle continuerait à fonctionner de façon satisfaisante ; au cours des quinze années suivantes, le déploiement de systèmes défensifs adverses de plus en plus performants risque de réduire progressivement nos capacités de pénétration. Au-delà... !

*Economiques.* — L'impact des *facteurs économiques* sur l'orientation de notre politique de défense est lui-même souvent évoqué. Il n'est que de voir les discussions actuelles sur la part du PIB qui devrait être affectée au budget de la défense. Brusquement, certains chiffres prennent une valeur magique : 4 %, 4,5 %. Il conviendrait pourtant de se rappeler que ces taux ont largement varié depuis vingt-cinq ans : de 6 % en 1958 à environ 3,4 % en 1973, pour se maintenir sur un plateau de 3,9 depuis 1979. Le taux du prélèvement que le pays est prêt à consentir pour sa défense est donc susceptible de varier très largement en fonction du niveau de perception de la menace. Encore faut-il se rappeler qu'un brusque saut dans l'allocation de ressources ne trouve son plein effet qu'au bout de plusieurs années.

D'autre part, la dépense définitive du budget de l'Etat représente un peu moins du quart du PIB. Les dépenses des autres administrations (collectivités locales, sécurité sociale, etc.) en représentent un peu plus du quart. Ensemble elles atteignent près de 50 % du PIB, soit une douzaine de points de plus qu'il y a douze ans. Ce pourcentage est très supérieur à celui des autres grands pays occidentaux. La réduction de cette part, déjà amorcée, est une contrainte de notre économie et le demeurera longtemps.

Une hypothèse raisonnable est donc que, même sans concourir à la réduction de la pression budgétaire (part du budget dans le PIB), le budget militaire n'aille pas dans le sens contraire, c'est-à-dire qu'il ne progresse pas plus vite que le PIB (ou seulement d'une façon marginale).

La marge de manœuvre est ainsi circonscrite et étroitement liée à la progression de notre économie nationale. Dans le cas d'une expansion de 2,5 % l'an et au prix d'étalements limités et acceptables, en particulier pour le lancement du programme de missiles balistiques, le maintien de deux composants stratégiques serait assuré après péremption des Mirages et du site d'Albion. En revanche, les forces conventionnelles ne se verraient attribuer qu'environ le quart des moyens supplémentaires qu'elles demandent pour leur modernisation. Et encore conviendrait-il de dégager les quelques milliards de francs nécessaires pour assurer la présence militaire de la France dans l'espace. Au-delà de toutes les justifications techniques (connaissance des défenses adverses, information autonome interdisant toute manipulation, sûreté de nos communications), cette présence s'impose essentiellement comme l'affirmation de notre volonté de tenir notre rang.

Des arbitrages seront donc nécessaires sans qu'il soit indispen-

sable de prendre immédiatement toutes les décisions. Notons au passage que le très sérieux « Defense Research Institute » de Washington, très lié au Pentagone, estime pour sa part que ces contraintes budgétaires amèneront la France à progressivement afficher davantage la contribution de ses forces à une défense plus européenne, privilégiant de fait le conventionnel. Cette réflexion, qui part d'hypothèses semble-t-il erronées sur la modernisation des forces stratégiques (et en particulier du surcoût pour tenir compte de l'IDS), traduit, à tout le moins, un vœu pieux américain constant depuis 1958.

*Politiques.* — La contrainte politique est en tout cas posée. Au-delà de la démonstration de notre esprit de défense et de notre volonté de toujours disposer d'une ultime protection, quel message souhaitons-nous adresser à nos alliés ? En d'autres termes que signifient pour eux nos forces nucléaires et nos forces conventionnelles ?

Les termes de cette réponse doivent être sérieusement pesés, car en effet dans l'ère actuelle où chaque allié veut éviter d'être contraint à participer contre son gré à un conflit nucléaire mais désire au contraire être sûr de bénéficier d'un soutien nucléaire, dans le cas où il serait lui-même menacé, le degré de communauté politique nécessaire pour définir le *casus belli* est forcément très élevé.

Certains ont pu prétendre avec le général Gallois qu'aucune alliance ne saurait résister à cette nouvelle logique. Il semble à l'inverse que cette même logique pousse à l'organisation d'entités politiques solides, là où il existe déjà une très forte communauté d'intérêts. Déjà le canon a sonné le glas de la féodalité. A terme, il s'agit de savoir si la décision de défendre l'Europe continuera à être prise outre-Atlantique, et si l'Union européenne que nous souhaitons persistera à s'accommoder de cet état de fait. A s'accommoder aussi de la dispersion de ses efforts de défense et de son inclusion par éléments séparés dans l'Alliance atlantique. Ou bien tiendra-t-elle, tout en demeurant dans cette alliance, à affirmer son identité en matière de défense comme elle le fait déjà en d'autres domaines ?

La montée en puissance résultant de la modernisation d'une force nucléaire amène progressivement une prise de conscience en Europe d'une dissuasion par constat (4). Cette dernière, au contraire des dissuasions d'interdiction ou de représailles, n'implique aucun mécanisme, ni liens plus ou moins artificiels, mais résulte seulement de la prise de conscience des risques non contrôlables d'une ascension aux extrêmes sur un théâtre d'opérations où seraient impliqués quatre

(4) Voir à ce propos les travaux de « Common Security Programm ».

acteurs nucléaires pour peu qu'existe une volonté de résistance.

L'orientation que nous donnerons à notre effort peut faciliter cette prise de conscience de la possibilité d'une *sécurité de facto*, ou peut en retarder encore l'émergence ou la reconnaissance.

L'organisation de nos autres forces pèsera lourd également dans ce débat. Quelles que puissent en être par ailleurs les vertus, tout système inspiré de la doctrine Brossollet, ou d'un exemple suisse, d'ailleurs souvent assimilé à tort à une défense décentralisée en surface, est inapte par construction à toute projection de forces. Incompatible donc avec quelque politique d'alliance que ce soit.

À l'inverse, d'autres ont préconisé de porter en Allemagne le centre de gravité de nos forces, seul moyen selon eux de témoigner valablement de notre participation à l'Alliance (5).

Au politique alors d'indiquer clairement ce qu'il veut. Sinon nos armées disposeront en 2000 des moyens estimés souhaitables pour remplir en 1985 les missions fixées par les lois-programmes de 1978 et de 1983.

### III - *Les directions d'effort*

*La recherche.* — Il est bien évident que nos armées, instrument essentiel de notre politique de défense ne sauraient conserver une crédibilité suffisante si elles ne s'appuyaient pas sur une recherche active, une technologie d'avant-garde et un appareil industriel adapté.

La question essentielle dans ce domaine est bien celle de l'articulation entre l'effort que nous devons conduire seul, la participation aux programmes Eureka et l'articulation avec la recherche IDS.

Beaucoup a été dit sur ce sujet mais la question demeure toujours aussi embrouillée ; confusion d'ailleurs entretenue, à dessein ou non, entre les différents niveaux de l'IDS : le rêve messianique aux conséquences stratégiques discutables, les structures militaro-industrielles et les programmes de recherche en cours, ce qui fait qu'il est extrêmement difficile de participer à ces derniers sans immédiatement paraître cautionner le tout.

Dans l'immédiat et pour reprendre une image souvent utilisée : devons-nous monter dans ce train ? Mais où se dirige-t-il ? Quelles communications y aura-t-il entre les wagons, voire entre les compartiments ? Comment aussi nous prémunir contre un débauchage scien-

(5) Cf. *Face à la guerre* de P. Lellouche, dont les propositions ont été intégralement reprises par l'ambassadeur Galbraith dans son livre *Ambassadeur de choc*.

tifique déjà largement organisé ? Comment protéger nos intérêts industriels ?

La réponse ne doit pas aller tellement de soi, puisque la RFA et l'Italie, pourtant sensibles aux influences américaines en ce domaine, ont pris du temps pour n'adopter enfin qu'une attitude ambiguë. La position française participe elle aussi à cette ambiguïté.

Dans un domaine qui engage si gravement l'avenir, le moment paraît pourtant venu de dépasser les confrontations par voie de presse ou par colloques où un marketing forcené tient souvent lieu d'arguments. Ne conviendrait-il pas d'organiser, *entre Français*, une réflexion générale sur ce sujet ?

*La stratégie nucléaire.* — Valable, sans doute aujourd'hui, cette stratégie ne saurait représenter les tables de la loi, et doit donc être constamment soumise à examen sans crainte de briser d'éventuels tabous. « Notre pays s'est trop souvent, dans le passé, endormi dans la sécurité trompeuse que lui donnaient les belles constructions de l'esprit, en apparence irréfutables jusqu'au moment où le choc de la réalité les faisait voler en éclats » (6).

Il serait en effet désastreux que, faute d'avoir déterminé les écbéances et agi en conséquence, notre pays se trouve brusquement confronté à des situations stratégiques telles qu'il n'aurait alors le choix qu'entre Munich et Canossa. L'acceptation des volontés de l'agresseur ou la recherche d'un protecteur.

Le concept tel qu'il a été exposé au début est-il toujours valable ? Pourra-t-il le demeurer au-delà de l'an 2000, compte tenu des contraintes technologiques, financières et politiques exposées précédemment.

Ne faut-il pas, au contraire, envisager son *aggiornamento*, sans remettre en question la dissuasion du faible au fort ? En particulier, n'y a-t-il pas lieu de s'interroger sur la notion de « dommages inacceptables » et sur la façon de les infliger ? Jusqu'à ce jour, seuls des objectifs démographiques ont été retenus, et ce, semble-t-il, dans la perspective d'une confrontation directe France-URSS. En fait, ce qui est proprement inacceptable pour la Russie, ce sont des dommages tels que tout espoir d'une domination mondiale lui soit interdit. La recherche d'une telle domination constitue en effet le seul mobile sérieux pouvant l'entraîner à une aventure en Europe (7), prélude à

(6) Général de Gaulle, *Le fil de l'épée*.

(7) Cf. L'Europe de la dissuasion, *Stratégie*, I/1986, FEDN.

une confrontation mondiale rendue ainsi inévitable. Dans cette perspective, et compte tenu à la fois des progrès de nos armes et de celui des défenses, de nouvelles façons d'imposer l'image de l'acceptable pourraient sans doute être trouvées.

La notion même de l'ultime avertissement et l'adéquation des moyens nécessaires mérite elle aussi un examen. Ne soutient-on pas qu'elle n'a été bâtie qu'*a posteriori* pour justifier l'attribution d'armes nucléaires à l'armée de Terre ? Quoi qu'il en soit, elle pose maintenant de nombreux problèmes financiers et humains, voire de rationalité — pomme de discorde aussi pour les relations franco-allemandes. Puisque le nouveau terme de « forces préstratégiques » est désormais sans ambiguïté, peut-être est-il temps de faire un pas supplémentaire en réétudiant à fond toute cette problématique. Est-il raisonnable de doter les forces préstratégiques de deux systèmes (Hadès, Mirage 2000 N) sans compter l'aviation embarquée, alors qu'il sera difficile de maintenir deux composantes à la FNS (SNLE ; missiles balistiques) ?

*A fortiori* dans une période d'incertitudes technologiques, lourdes de conséquences sur les choix stratégiques, est-il indispensable de pouvoir moduler l'effort financier ? Et surtout d'éviter d'engager irrévocablement des programmes longs et particulièrement onéreux pour des matériels dont l'utilité pourrait se trouver brutalement remise en cause.

Si rien ne doit être négligé pour que les forces armées disposent de la panoplie nucléaires nécessaire, par contre, aucun moyen ne doit non plus leur être accordé au-delà de ce seuil et limiter indûment les autres forces ou obérer les finances nationales.

Faute d'un tel effort d'actualisation et de rationalisation, il est fort probable que notre politique de défense sera mise sérieusement en question dans des délais plus ou moins rapprochés.

On peut penser raisonnablement qu'un tel réexamen interne est par contre de nature à en prolonger la validité à tout le moins pour le laps de temps qui appelle une action immédiate. Il faut également se préparer à l'élaboration d'un concept différent pour un horizon vraisemblablement lointain mais aussi pour ne pas être surpris intellectuellement si la validité des solutions actuelles était brusquement en cause. Sans doute serait-il trop ambitieux de vouloir en définir dès aujourd'hui les contours. Au moins pouvons-nous remplir « la boîte à outils » chère au général Poirier, et amasser les briques conceptuelles, nécessaires à l'édification future. Les programmes de recherche de la Fondation pour les Etudes de Défense nationale sont en grande partie orientés dans ce sens.

*Les autres forces.* — Emportés par la logique dissuasive, d'aucuns ont pu contester l'utilité de tout système de forces non indispensables à cette dialectique. Conviction encore renforcée chez certains par la précision croissante des missiles. Mais en réalité l'influence politique n'est pas une donnée purement abstraite. Elle a besoin de s'accrocher à des signes tangibles. Il est donc indispensable de disposer d'éléments pour matérialiser sa présence, rassurer ou faire craindre et éviter ainsi le lent investissement d'un réduit central auquel ses fusées ne serviraient plus alors de rien. « Toute diplomatie qui n'est pas liée à un emploi plausible de la force est stérile », a d'ailleurs écrit Kissinger. Autrement, une puissance nucléaire, même moyenne, a, aussi, besoin de forces classiques. Mais celles-ci ne peuvent être organisées, ou utilisées, comme si l'atome n'existait pas. Les forces classiques d'une nation nucléaire sont donc spécifiques. La réorganisation de nos forces de l'avant, en particulier par la création de la FAR, prend en compte cette obligation nouvelle.

La notion de capacité de projection de forces, inhérente à celle d'alliance, comme on l'a vu plus haut, mériterait sûrement d'être envisagée de façon globale, intégrée même et non pas en traitant chaque armée (8), voire chaque arme (9), séparément. Cette capacité est d'ailleurs indispensable, si nous voulons demeurer capables d'exercer une influence mondiale en évitant le piège tendu aussi bien par nos adversaires que par nos alliés : pièges de la concentration de tous nos efforts face à un « désert des Tartares » européen plus ou moins figé par la dissuasion, tandis que nous laisserions ailleurs le champ libre à toutes les manœuvres d'encercllement.

C'est bien dans ce contexte que se pose le problème des portevions nucléaires et des SNA ainsi que d'une FAR interarmée.

Y a-t-il lieu également de pérenniser un schéma d'« ultime avertissement » conçu il y a une vingtaine d'années et lié à l'engagement à proximité de nos frontières du couple 1<sup>re</sup> année/FATAC. Au contraire, les progrès, certes lents, vers une Union européenne, et, en tout cas, la symbiose croissante de nos intérêts avec la RFA et l'Italie ne conduiront-ils pas à conforter ces pays par les moyens dont nous disposons, en particulier l'assurance d'un soutien rapide en cas de crise pour éviter que celle-ci ne dégénère, ou la possibilité de contre-attaques ponctuelles. La France jouerait ainsi pleinement de sa position au centre du dispositif et utiliserait toutes les ressources de la technologie et de la mobilité (hélicoptères de combat ; blindés sur

(8) Armée de Terre, Marine, armée de l'Air.

(9) Pour l'armée de Terre : blindés, hélicoptères, infanterie, etc.

roues, avions de combat). Ceci tout en gardant le contrôle de ses moyens. Dans ce cadre, l'opposition factice que l'on a voulu percevoir entre Force d'Action rapide (FAR) et 1<sup>re</sup> armée deviendrait sans objet puisque à terme c'est toute la 1<sup>re</sup> armée qui deviendrait FAR.

La protection elle-même du territoire national devrait être revue dans une perspective à la fois plus moderne et plus dynamique, tenant compte des menaces actualisées : en particulier raids blindés, hélicoptères d'assaut. Tenant compte aussi d'une prise de conscience récente de l'intérêt de cette forme de défense qui est en quelque sorte le dernier élément d'un système sans failles et qui doit s'imbriquer avec les autres comme les écailles d'un tatou.

Sans qu'il soit possible d'en traiter ici aujourd'hui, le problème humain ne saurait être tenu à l'écart d'un tel projet : ressources humaines quantitatives et qualitatives, attrition inéluctable des effectifs en raison même du prix croissant des matériels, formation des cadres, leur ouverture au monde extérieur, etc.

La prudence indispensable à la conduite des affaires de la Nation doit permettre de toujours garder deux fers au feu. En un mot, d'être capable d'une politique de dernier recours si, contre toute logique, nos alliés se résolvaient soudain à un mol abandon ; mais aussi d'être à même d'infléchir notre politique vers des solutions disons plutôt européennes sans pouvoir dès à présent en préciser le sens, soit que la cohésion grandissante de cet ensemble nous y porte naturellement, soit que nous y soyons plus ou moins conduits par les contraintes évoquées plus haut.

Encore faudrait-il alors que nous ne ressemblions pas aux bourgeois de Calais. En dehors même des caractéristiques des forces que l'on vient d'étudier, quelques précautions paraissent donc indispensables :

— En ce qui concerne d'abord le discours : rien ne sert d'aviver les antinomies, ou de paraître trop souvent bâtir nos stratégies *en contre*. Le réflexe de la bouteille à moitié pleine vaut mieux que celui de la bouteille à moitié vide vers lequel nous inclinons bien souvent.

— Ensuite, en ce qui concerne la DOT, une France capable de maîtriser aussi bien les techniques de l'espace militaire (en particulier, de l'observation et des communications) que du nucléaire sera toujours à même de faire valoir son point de vue.

Tout ceci cependant n'a de sens que si demeure l'indispensable volonté de ne pas subir, de rester maître de nos décisions. Volonté



commune à ceux qui croient au ciel et à ceux qui n'y croient pas, à ceux qui se rallient à la « Dissuasion nucléaire », et ceux qui mettent leur espoir dans la « Dissuasion civile » (10), volonté sans laquelle il ne saurait y avoir d'armée digne de ce nom, et de défense quelconque.

L'importance des enjeux appelle un vaste débat national, démocratique et sérieux sur des bases soigneusement élaborées.

Le général de Gaulle a voulu et imposé la stratégie de la dissuasion. Cette stratégie aura marqué toute notre politique pour une quarantaine d'années. Serons-nous assez adultes pour débattre clairement de sa poursuite ou des changements à lui apporter, ou laisserons-nous les technocrates ou les événements décider à notre place ?

(10) *La dissuasion civile*, par Christian Mellon, Jean-Marie Muller et Jacques Semelin, n° 38, FEDN.

**RÉSUMÉ.** — *Comment faire évoluer notre système de défense ? Son organisation depuis vingt ans correspond à une mission de dissuasion et de protection du territoire national. Il faut prévoir maintenant la situation à laquelle il devra s'adapter au XXI<sup>e</sup> siècle et prendre aussi en compte les solutions retenues par nos alliés, l'IDS par exemple. Notre stratégie de dissuasion doit être régulièrement réexaminée pour tenir compte de l'image que l'adversaire se fait de l'inacceptable. Les forces classiques ne doivent pas pour autant être négligées à l'intérieur d'une concertation européenne.*



JACQUES BONNEMAISON

## *La décision militaire*

Le sous-marin nucléaire lanceur d'engin l'*Inflexible* est entré en service en 1985. Dernier-né de la série des *Redoutable* dont la conception remonte au début des années 1960, il naviguera, Dieu permettant, pendant une trentaine d'années, jusqu'aux alentours des années 2015. La décision de lancement de la série aura eu un effet militaire pendant cinquante-cinq ans. Plus d'un demi-siècle ! Il y a cinquante-cinq ans, en 1931, le monde émergeait lentement de la débâcle financière de 1929, deux ans avant que Hitler ne devienne chancelier d'Allemagne...

On pourrait à loisir épiloguer sur le couple Décision-Temps, depuis l'ouverture de feu instantanée, quasi instinctive, sur les blindés débouchant d'un défilement, en passant sur la venue sur la gauche des troupes de von Kluck ouvrant ainsi leur flanc à la victoire de la Marne, jusqu'à la décision de l'amiral de Grasse d'aller bloquer les forces britanniques de Cornwallis à Yorktown donnant naissance aux Etats-Unis d'Amérique.

La décision s'inscrit dans le temps, par son insertion, sa durée, et par ses effets. Prise avec espoir, sa trajectoire incertaine peut parfois être soutenue et confortée par les uns, contrebattue ou modifiée par les autres, mais son annulation ou sa remise en cause ne ramène jamais le jeu à la case départ, et sa « bonté » ne s'apprécie qu'aux résultats.

Parfois, et plus souvent dans le domaine militaire que dans les autres champs ouverts à la décision, le droit à l'erreur n'existe pas. Une mauvaise décision équivaut à une condamnation à mort.

Quelles sont les recettes d'une bonne décision ?

En quoi une décision militaire diffère-t-elle d'une décision politique ou industrielle ? La chance, j'allais dire la baraka, y joue-t-elle un rôle ?

Comment a évolué et évoluera le facteur de l'homme dans la prise de décision ?

Les décideurs du temps de paix seront-ils de bons décideurs de crise ?

Quelles en sont les conséquences éventuelles sur les dispositifs et les structures ?

Autant de questions, et j'en oublie sûrement, que l'on peut se poser mais qui n'auront de réponse que dans la mesure où l'on aura d'abord cherché, commenté et posé les termes de la décision.

### *Les termes de la décision*

Pour les trouver, le mieux n'est-il pas de réfléchir quelques instants sur « ce qu'est décider » ?

Décider ? Est-ce simplement choisir ? Camus a dit que « choisir c'est faucher dans le champ des possibles ».

Que le non-choix soit une décision ou que l'indécision, c'est-à-dire le refus de trancher ou de prendre parti, se transforme à terme en système décisionnel, peu importe, ils s'appuient les uns sur les autres sur la connaissance du champ des possibles, c'est-à-dire sur l'appréhension des données de base du problème posé.

La mauvaise perception du champ des possibles, une méconnaissance consciente ou inconsciente des facteurs de la décision, et celle-ci sera biseauté.

Recherche, Acceptation, Appréciation, Critique des données, voilà les éléments de base de la décision.

Hitler manœuvrant à la fin de la deuxième guerre mondiale des divisions dont aucun de ses collaborateurs n'osait lui dire qu'elles étaient squelettiques est le spectre que tout décideur doit conjurer.

A le considérer sans parti pris et sans œillères, ce champ décisionnel avec ses bonnes et ses mauvaises plantes peut paraître facile à faucher et sans embûches si l'on préfère en cueillir les fleurs les plus attirantes.

Or, voilà qu'à la première coupe il se transforme, son aspect se modifie, des obstacles apparaissent, les fleurs s'étiolent au moment de les saisir ou deviennent vénéneuses.

Le ver dans le fruit, la taupe dans l'administration, le traître ou le lâche dans l'action, la surprise mauvaise ou divine, le *venditi sumus* des batailles perdues, sont autant de signes cliniques d'une

prise en compte insuffisante des moyens d'action de l'adversaire, connu ou inconnu, qu'il soit un Etat ou un particulier, un militaire ou un partenaire commercial, qu'ils souhaite vous vaincre ou vous vendre un produit, qu'il soit un agresseur et que vous soyez le dissuadeur.

D'autres éléments de la décision sont en effet les modes d'action, ceux de l'Autre d'abord, les Vôtres ensuite.

Je ne voudrais pas élaborer ici une nouvelle « méthode » décisionnelle à l'instar de celles que l'on enseignait naguère dans les écoles de guerre et qui, d'hypothèse sur l'ennemi en présuppositions, conduisaient à des modes d'action dont les maîtres mots « Je veux » dissimulaient, derrière une apparente volonté farouche, une stratégie ou une tactique parfois géniale, parfois maigrichonne ou stéréotypée.

La méthode que je préconise est à la décision ce que la prose est à Monsieur Jourdain.

Celui qui, confronté dans la vie de tous les jours à un problème grave ou bénin, envisage toutes les hypothèses, ne rejette les plus saugrenues qu'après une méditation sérieuse, établit son plan d'action sans impasse acceptable ou irréfléchie, puis agit avec détermination sur le créneau choisi, sera un bon conducteur, un excellent vendeur ou chef d'entreprise, un saint ou un séducteur acceptable, et vraisemblablement un bon chef militaire.

La décision de génie, l'improvisation magique existent, certes. Comme dans toutes les disciplines humaines, on retrouve des Einaudi, des Mozart, des Fischer, des Einstein, des Jeanne d'Arc de la décision à qui s'impose, fulgurante et irrémédiable, la bonne et l'unique solution.

Ceux-là, dans le champ des possibles, parce qu'ils ont en eux-mêmes la connaissance de ces possibles et qu'ils en ont accumulé les données, peuvent, par raccourcis saisissants, intuition aveuglante ou illusion prophétique ou divine, aller droit à l'essentiel ; le choix s'impose à eux, plus rapide, plus juste et plus souverain qu'aux simples artisans de la décision.

Mais c'est aux artisans que nous sommes que j'adresse cet article, même si certains de mes lecteurs ont eu épisodiquement la chance de connaître, dans l'instant, le pressentiment incontournable du choix qui s'imposait.

Mais ces données, modes d'action et capacité de définir le bon choix, qui sont les bases inaltérables de la décision, ne bâtiraient qu'un édifice vide, sans le souffle qui transforme l'intention en action, le possible en réel et qui donne vie à la décision.

### *La vie de la décision*

Après une gestation lente ou rapide, un accouchement pénible ou instantané, la décision est née ; elle peut être mort-née, bancal ou chétive ; elle peut être remuante et heureuse de vivre, elle a de toute manière, à son niveau, contribué à changer la face du monde ; mais si elle vit, son géniteur, le décideur, n'a pas encore achevé sa tâche.

Bien sûr, maintes décisions simples ou de courte portée spatio-temporelle ne méritent plus, sitôt prises, que « d'aller au résultat » ; beaucoup d'autres, par contre, nécessitent dans leur application de la persévérance, de la largeur de vues, parfois des corrections, toujours de l'attention et de la sagacité dans l'appréciation de leur développement et de leurs éventuelles déviations. Toutes demandent à court terme, comme à long terme, d'être prises et menées avec la discrétion et le secret adéquats sans arrière-pensée et avec la volonté farouche du succès.

Plus que toute autre, l'application de la décision militaire doit être *ruthless*, ce merveilleux mot anglo-saxon, sans équivalent non de sens mais d'esprit dans notre langue, et dont le contraire français est voisin du « Messieurs les Anglais tirez les premiers ».

Avec son synonyme *fair-play* il veut dire que, parce que la décision militaire engage la survie du combattant isolé ou de l'unité engagée, mais aussi celle de la Nation, l'hésitation et le compromis qui peuvent prendre place dans la gestation de la décision doivent être bannis de sa mise en œuvre :

« Un seul but, la Victoire. »

La victoire, achèvement et fin, donc mort, du processus décisionnel, mais le rendant vivant par son propre et pérennial succès.

Ceci nous conduit à réfléchir à quelques aspects de la décision qui, sans être tous caractéristiques de la décision militaire, méritent par leurs conséquences et le paroxysme de leurs effets d'être traités comme tels.

### *Aspects de la décision militaire*

Si la sanction d'une bonne décision industrielle — investissement, débouchés, productivité — est l'accroissement du chiffre d'affaires, et surtout des bénéfices, et si une mauvaise décision peut conduire à la faillite, la sanction d'une bonne décision militaire va du simple succès partiel de survie individuelle ou collective jusqu'à la victoire.

Il en est de même en dissuasion, philosophie de paix, victoire permanente sur la guerre.

L'écheveau extraordinairement complexe de l'ensemble des décisions militaires possède, en outre, un caractère spécifique.

En effet, pour l'essentiel, le succès d'une décision ne se mesurant que dans le feu de l'action ou du combat, la durée de vie décisionnelle, par exemple la justesse de la conception de l'outil militaire, peut s'étaler sur plusieurs décennies. Il en fut ainsi du plan 17 ou du plan Schlieffen (1) concoctés avant 1914, et de l'emploi des blindés et des porte-avions avant 1940.

A l'ère de la dissuasion, où le « non-emploi » est la marque du succès, les armements doivent, certes, être conçus pour ne pas être employés, mais aussi pour vaincre s'ils devaient l'être. Etonnante contradiction où le Tigre en papier trouve sa place. Il ne résisterait pas au feu, étant en papier, mais il est menaçant car il est aussi tigre en puissance. La flotte russe ne supporterait pas un conflit ouvert, mais, parce qu'elle existe, déployée et menaçante pour les tiers, elle exerce une pression considérable et nécessite une contre-pression aussi considérable. Elle est donc crédible.

La crédibilité des forces ne se mesure pas à la puissance intrinsèque, mais à la potentialité perçue par l'adversaire. Ainsi en est-il des forces nucléaires stratégiques françaises qui, malgré leur nombre faible par rapport à celles de l'Union soviétique, assurent une parité stratégique et dont le succès *journalier* impose *chaque jour* des décisions à long terme dont l'échec serait la guerre et l'anéantissement.

Cette caractéristique — sanction à long terme — de la décision militaire, liée à la contradiction — Armement - non-emploi — pose d'autres problèmes décisionnels graves liés à la formation et l'entraînement des décideurs et leur aptitude à bien décider lorsque seraient rompues les chaînes d'information et de commandement au cours d'une crise ouverte.

Apprentissage de la décision, circulation du bas vers le haut et du haut vers le bas des données opérationnelles et logistiques, donc des données de base de la décision, sont sans doute, et doivent être, en priorité, le souci de la hiérarchie, d'autant plus qu'en temps de paix, comme je l'ai dit, la sanction de la mauvaise décision n'est pas toujours apparente. Certes, des bâtiments peuvent disparaître, des avions s'écraser au sol, des exercices entraîner des pertes en

(1) Plan 17 : plan français ; plan Schlieffen : plan allemand. Tous les deux basés sur l'offensive à outrance et appliqués avec le succès que l'on sait dès le début de la guerre 1914-1918.

vies humaines ; mais, pour le reste, *plastrons*, *war games*, attaques simulées, etc., par l'absence quasi totale du facteur Vie-Mort, peuvent permettre de tester les capacités décisionnelles sans pourtant pouvoir toujours les froter avec la réalité ultime.

La formation des décideurs est d'autant plus difficile à confronter avec la décision au combat que les moyens de transmissions modernes permettent au plus haut échelon de la hiérarchie de suivre l'action dans l'instant et de la contrôler dans ses moindres détails de manière qu'elle n'entraîne pas le pouvoir politique plus loin qu'il ne voudrait.

On peut, en outre, se poser la question suivante : le bon décideur de temps de paix est-il le bon décideur en temps de conflit ?

Chaque guerre, à son début, a montré qu'il n'en était pas toujours ainsi. Qu'en serait-il si les moyens de transmissions et le fameux C3 (2) étaient avariés, coupés, détruits ? A ce défi, la réponse implique sûrement la mise en place de moyens de remplacement capables de préserver l'essentiel, moyens qui ne sont pas l'objet de ce texte ; elle implique aussi, dès le temps de paix, une recherche systématique dans les structures, les formations, les habitudes et les moyens, pour qu'alors, sur le lieu de l'action, les décideurs militaires de chaque échelon soient aptes, sous la pression du feu et de la situation tactique ou stratégique mouvante, à faire face aux événements et à être en mesure de bien décider, comme n'ont pas su le faire Villeneuve à Trafalgar et Grouchy à Waterloo.

J'évoquais un jour les problèmes de la circulation de l'information et de la prise de décision dans l'entreprise avec un de mes amis, patron d'un des plus importants groupes de « cerveaux » d'Extrême-Orient. « Aucun de mes collaborateurs, me dit-il, n'est jamais venu me demander de prendre une décision qu'il eût pu prendre à son niveau ; l'essentiel de mes préoccupations est de veiller à ce qu'il en soit ainsi à tous les échelons de responsabilité. »

Le décideur, parce qu'il a à choisir et à appliquer son choix, est un homme d'action par excellence, et parce que l'action c'est l'homme, c'est un homme par excellence.

Les armées, parce qu'elles permettent aux hommes de confronter leurs décisions avec l'essentiel, la vie et la mort, sont, me semble-t-il, des écoles d'hommes.

(2) C3, 3 termes anglo-saxons : *Command-Control-Communications*, CCC = C3.



ALAIN BIZARD

## *La Défense opérationnelle du Territoire (DOT)*

Les enseignements de la seconde guerre mondiale, notamment l'emploi des troupes aéroportées, la résistance, les maquis puis une certaine agitation intérieure dans les années 47-48 ont amené le gouvernement français à créer en 1950 une *défense en surface* pour mettre le dispositif de l'OTAN à l'abri d'actions menées sur ses arrières.

En 1956, ayant acquis une meilleure connaissance de la guerre subversive, de la menace qu'elle représente, de la vanité d'un dispositif purement militaire pour y faire face, il est créé une nouvelle organisation, la *Défense intérieure du Territoire*, dans laquelle la participation civile est accrue. Le maintien de l'ordre est traité sensiblement sur le même pied que la défense contre les éléments ennemis implantés, parachutés, débarqués ou infiltrés.

Le partage des responsabilités est simple : avant déclaration de l'état de siège, c'est l'autorité civile qui prévaut. Après déclaration de l'état de siège, c'est l'autorité militaire.

C'est clair mais cela manque de souplesse. Les autorités civiles puis militaires sont placées successivement devant des missions auxquelles elles ne sont pas préparées et la création d'états-majors mixtes ne résout qu'une partie du problème.

L'ordonnance de 1959 sur l'organisation générale de la défense, sans modifier le contenu de la défense, intérieure a donné un sens plus large à cette notion de défense notamment avec son article 15 qui précise que « chaque ministre est responsable de la préparation et de l'exécution des mesures de défense incombant au département dont il a la charge ».

Rien d'étonnant par conséquent à ce que par un décret du

24 février 1962 apparaisse une conception nouvelle : la Défense opérationnelle du Territoire.

Ce décret prévoyait que les mesures de la DOT complétaient celles d'ordre public et il exprimait en termes très généraux les missions. Les priorités étaient mal définies.

Une adaptation importante lui sera apportée par le décret du 1<sup>er</sup> mars 1973 pour tenir compte du caractère opérationnel de notre FNS (1) et de notre retrait de l'OTAN. C'est ce décret du 1<sup>er</sup> mars 1973, abrogeant celui de 1962, qui constitue la charte de la DOT actuelle.

Le décret du 1<sup>er</sup> mars 1973 précise bien dans son 1<sup>er</sup> article ce qu'est cette DOT. C'est *une des formes de la défense militaire* destinée en liaison avec les autres forces de défense militaire et avec la défense civile à assurer la liberté et la continuité d'action du Gouvernement ainsi que la sauvegarde des organes essentiels à la défense de la nation.

En clair, cela veut dire qu'étant donné que la politique de défense de la France est fondée sur la dissuasion nucléaire, il s'agit en priorité de garantir l'intégrité des organes de décision, de transmissions et de mise en œuvre des forces nucléaires. Mais il s'agit aussi de préserver le fonctionnement des organismes essentiels à l'action gouvernementale et à la vie de la nation, en particulier dans les secteurs des télécommunications, de l'information, des transports, de la production énergétique.

Les autres formes de défense militaire dont il est fait mention dans cet article 1<sup>er</sup> sont la défense aérienne et la défense maritime du territoire, qui assurent respectivement et *en permanence* la sécurité de notre espace aérien et celle de nos approches maritimes.

La DOT, elle, n'est mise en œuvre que sur décision du Gouvernement.

Elle agit aussi, nous dit l'article 1<sup>er</sup>, en liaison avec la défense civile ; il n'y a plus une phase de défense civile à laquelle se substituerait une phase de DOT. La défense civile est continue. La mise en œuvre de la DOT ne confère à l'autorité militaire aucun pouvoir en matière de défense civile qui demeure la responsabilité du commissaire de la République.

Il n'y a pas substitution de la DOT à la défense civile mais superposition.

Toutefois, dans certains cas prévus dans l'ordonnance du

(1) FNS : Force nucléaire stratégique.

7 janvier 1959, le Gouvernement peut conférer par décret au commandement militaire la responsabilité de l'ordre public et la coordination des mesures de défense civile avec les mesures militaires de défense. Ce cas est prévu notamment dans les zones où se développent des actions militaires ou dans des secteurs de sécurité d'installations prioritaires de défense qui seraient particulièrement menacées.

Le transfert à l'autorité militaire de la responsabilité de l'ordre public prévu à l'article 17 de l'ordonnance de 1959 pourrait paraître faire double emploi avec l'état de siège défini par la loi du 9 août 1849. Le but est cependant différent. Le transfert au titre de l'article 17 a pour but de donner au commandement militaire toute facilité de remplir sa mission opérationnelle tandis que l'état de siège est destiné à faire face soit à une invasion étrangère, soit à une insurrection à main armée. Les pouvoirs accordés à l'autorité militaire sont également différents ; l'article 17 ne permet que l'exercice des pouvoirs normaux de police tandis que l'état de siège confère en outre à l'autorité militaire des pouvoirs spéciaux : perquisition, éloignement des repris de justice, ramassage des armes, restrictions aux droits d'expression et de réunion.

La DOT n'est donc pas un *état d'exception* puisque les pouvoirs dont elle peut entraîner le transfert ne sont que des pouvoirs de droit commun.

Pour achever de définir la DOT, il reste à préciser ses missions générales. Nous les trouvons dans la fin de l'article 1<sup>er</sup> :

- assurer la protection des installations militaires (priorité à la FNS) ;
- s'opposer aux actions ennemies à l'intérieur du territoire ;
- mener des opérations de résistance militaire en cas d'invasion (2).

La DOT n'est activée que sur décision du Gouvernement en présence d'une agression ou d'une menace extérieure reconnue par le comité de défense. Elle peut s'appliquer sur tout ou partie d'une ou plusieurs zones de défense.

Sa mise en œuvre entraîne trois conséquences :

- les commandants désignés des zones de défense prennent leur commandement, c'est-à-dire qu'ils deviennent commandants supérieurs interarmées ;

(2) Cette troisième mission n'est plus planifiée dans le concept actuel de DOT, à juste titre, car cela pouvait entamer le crédit de la dissuasion.

- ils mettent en œuvre les plans de défense ;
- ils expriment les besoins opérationnels primordiaux dont les commissaires de la République de zone assurent en priorité la satisfaction.

Ces trois seules dispositions ont un caractère d'automatisme, mais elles risquent d'être insuffisantes. En effet, à ce stade de la crise il n'y a vraisemblablement pas état de guerre et la mise en œuvre des plans de défense se limiterait donc pour les militaires à la réalisation d'un dispositif, à la recherche du renseignement et à la défense interne des points sensibles.

S'ils peuvent déployer leurs forces hors du domaine militaire, l'initiative de l'ouverture du feu ne leur appartient pas. Elle ne leur est conférée par le Gouvernement que lorsque la situation l'exige. Cela s'appelle l'ordre d'engagement offensif des forces.

Avant cet ordre d'engagement offensif des forces, le commandement militaire peut tout au plus offrir aux commissaires de la République de participer sous réquisition à des opérations de police déclenchées par ceux-ci.

Si la menace reste ponctuelle, quelques commandos menaçant quelques PS, le champ d'application de ces délégations pourra être aussi limité que possible de manière à ne pas troubler toute la vie du pays. En particulier, si la menace est nettement orientée vers les installations de la FNS, le Gouvernement peut par décret transférer au commandement militaire la responsabilité de l'ordre public et la charge de coordonner les mesures de défense civile avec les opérations militaires dans des secteurs de sécurité définis en comité de défense, dès le temps de paix, autour de ces points sensibles prioritaires.

Par contre, si la menace ou l'agression sont d'une ampleur telle que de véritables opérations militaires deviennent nécessaires, le Gouvernement donne l'ordre d'engagement offensif des forces, qui permet de faire usage des armes d'initiative.

A la prise du dispositif de défense opérationnelle du territoire est donc associée la mise en place d'une couverture de base, tandis que la défense d'ensemble est liée à l'ordre d'engagement offensif.

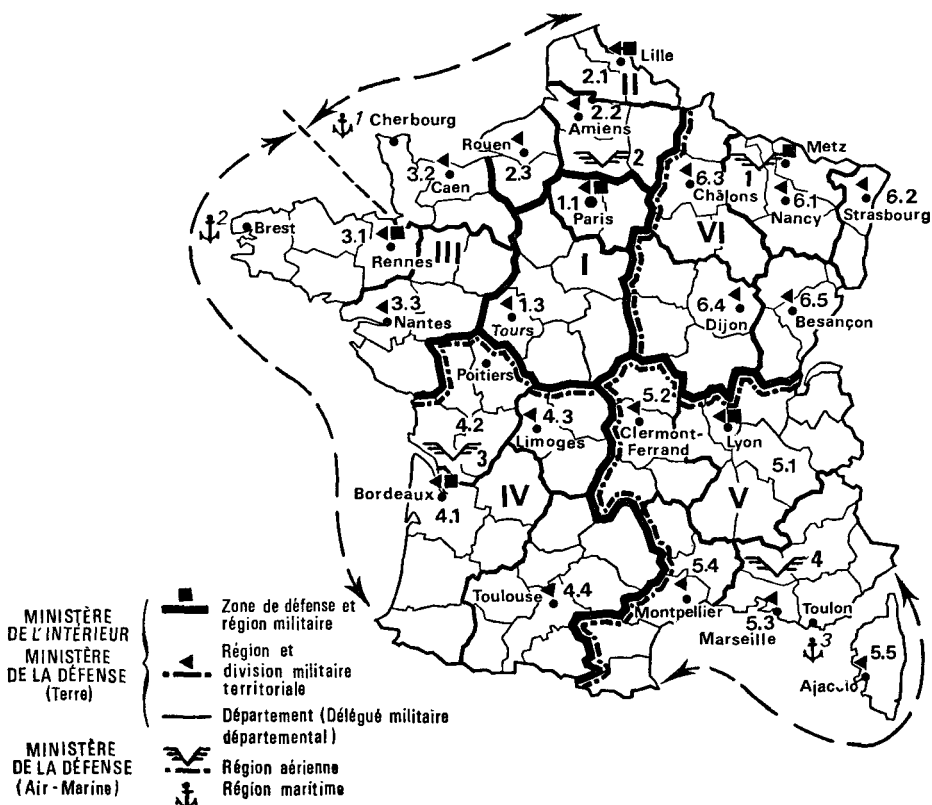
Le système « le Gouvernement peut... » est loin, on le voit, de la simplicité du « tout ou rien », état de siège ou rien, de la DIT de 1956. Ce qui a été perdu en simplicité a été gagné en souplesse.

Enfin, une instruction interministérielle du 7 novembre 1981 a donné des directives pour une rédaction cohérente des plans : plan général de protection pour le commissaire de la République de zone de défense, plan de défense pour le général commandant de région.

Elle insiste sur le concours mutuel que les deux autorités civile et militaire doivent s'apporter. Précisant le rôle de chacun d'eux, elle délimite leurs responsabilités : commissaire de la République et général parlent donc aujourd'hui le même langage.

Le commandement des opérations militaires est assuré par le chef d'Etat-Major des Armées (CEMA), devenu chef d'Etat-Major général des Armées (CEMGA) sur décision du Gouvernement. Il exerce son commandement sur les six zones de défense, au même titre que sur le corps de bataille, les commandements des forces aériennes ou des forces maritimes.

L'organisation est satisfaisante à l'échelon de la zone de défense, où la collaboration entre le secrétaire général et l'état-major de région est active et fructueuse, par contre, aux échelons inférieurs, la cons-



truction est moins harmonieuse. L'autorité civile réelle se tient au département, tandis que l'autorité militaire s'exerce au niveau de la division militaire. Il est vrai que le commandant de division militaire a dans chaque département un représentant : le délégué militaire départemental. Il n'en reste pas moins que, dans le domaine de la planification, le commandant de division militaire doit traiter directement avec chacun des commissaires de la République de ses départements.

La coïncidence des limites des circonscriptions militaires et des circonscriptions administratives ayant une responsabilité de défense est en principe posé par l'ordonnance de 59. Il y a donc coïncidence entre

- région militaire et zone de défense ;
- division militaire territoriale et région civile ;
- délégation militaire départementale et département.

En temps de paix, chaque département dispose d'un bureau de défense qui est chargé de préparer les mesures de défense civile en liaison avec les mesures de défense militaire. Au niveau de la zone de défense le secrétariat général, dirigé par un membre du corps préfectoral, est un organisme permanent qui assure la préparation des plans civils en liaison étroite avec les plans de défense ; il fournit également le secrétariat du comité de défense de zone.

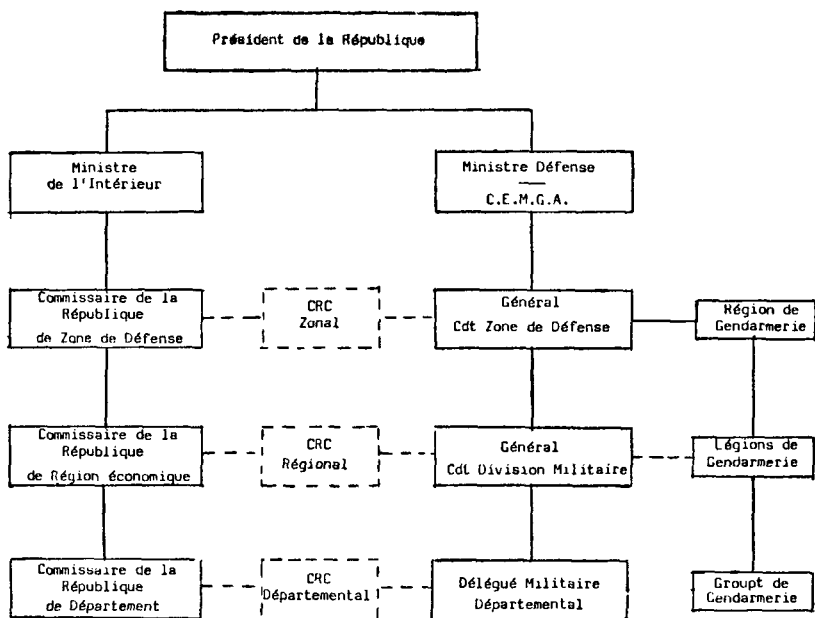
Ce comité, sous la présidence du commissaire de la République de zone, réunit les généraux commandant les régions militaire, aérienne et maritime, la gendarmerie, les divisions militaires. Y participent bien sûr les commissaires de la République des régions et départements, ainsi qu'un inspecteur général des Finances. C'est au cours des réunions de ce comité que sont élaborées de façon concrète les mesures de défense intéressant la zone.

En temps de crise, ces organismes sont complétés par la mise sur pied de centres de renseignements et de coordination, les CRC, au niveau de la zone de défense, de la région civile ou du département.

Dirigés par un fonctionnaire désigné par l'autorité responsable de la défense civile, ils comprennent comme membres permanents des représentants de la défense et de l'intérieur auxquels se joignent des représentants des autres administrations.

Ils sont chargés de :

- tenir la situation des moyens disponibles ;
- coordonner la recherche et l'exploitation des renseignements pour permettre aux autorités — civile et militaire — de définir la conception de leur action et d'arrêter les mesures à prendre.



Structures territoriales

Ils ne se substituent pas aux états-majors et ne prennent pas de décisions.

*Le concept de défense opérationnelle du territoire* actuellement en vigueur est celui qui a été actualisé par le Conseil supérieur de Défense de juillet 1977.

Il s'agit de faire face essentiellement à des agressions de commandos, infiltrés, parachutés ou débarqués qui, à l'intérieur du territoire national, menaceraient nos installations militaires et plus particulièrement celles des forces nucléaires, compromettraient la liberté d'action gouvernementale et la vie de la nation.

Une menace d'un volume supérieur n'est pas à exclure, mais pour s'y opposer il serait fait appel à de grandes unités du Corps de Bataille ou de la Force d'Action rapide.

La planification, entraînée par ce concept, concerne la couverture générale du territoire, c'est-à-dire :

- la couverture de base qui englobe la défense des points sensibles et les interventions à leur profit et
- la défense d'ensemble qui consiste à créer pour l'ennemi un climat d'insécurité par un contrôle du territoire.

Le recensement des points dont l'activité a été jugée nécessaire à la vie du pays dépasse le chiffre de 8 000. Comme il est exclu de les garder tous, il a fallu les classer dans des répertoires de points sensibles en fonction de leur importance.

Ceux qui sont considérés comme indispensables et dont le fonctionnement doit être garanti en toutes circonstances ont été placés dans un répertoire national, les autres figurent dans des répertoires zonaux ou départementaux suivant leur importance décroissante.

Le CEMA tenant compte des moyens disponibles dans les armées avait fixé à un maximum de 400 le nombre des points pouvant être systématiquement gardés.

Dans ce volume il s'agissait d'équilibrer entre points militaires et points civils et parmi ces derniers de choisir entre les ministères.

Pour y parvenir, il a été procédé à une approche par « système » mettant en évidence les installations constituant les nœuds, dont le maintien en état garantit le fonctionnement de l'ensemble.

Pour expliquer cette analyse, je prendrai comme exemples l'industrie et l'information.

Pour l'industrie, tenant compte de la vulnérabilité des réseaux de distribution d'énergie et de la sensibilité de tout ce qui touche au nucléaire, ont été placés dans le répertoire national tous les établissements du CEA (3) détenant des produits radioactifs, les centrales nucléaires de l'EDF ainsi que les points d'interconnexion garantissant le réseau de 400 kV.

Pour l'information, une formule minimale a été retenue garantissant l'usage depuis Paris de la radio sur l'ensemble du territoire métropolitain, cela représente une dizaine de points qui figurent au répertoire national. Par contre, l'utilisation régionale de la radio (40 points sensibles) ou la couverture de tout le territoire par la télévision (100 points sensibles) n'ont pu être retenus au niveau national et ont donc été classés sur les répertoires zonaux.

Une défense statique étant grosse consommatrice de moyens pour une efficacité réduite, la priorité a été accordée dans le concept à la défense d'ensemble agissant sur renseignement.

Le renseignement est recherché auprès de la population par tous les organismes spécialisés et notamment la gendarmerie. Il suppose que la population ait été sensibilisée à ce rôle par une information préparée de longue date. En ce domaine, l'action de la presse est essentielle dès le temps de paix.

(3) Commissariat à l'Énergie atomique.



Les armées participent de façon inégale à la DOT. Il convient de souligner la part importante qui revient à la gendarmerie, part qui s'est encore accrue en 1985 après la décision du ministre de la défense de confier à cette arme la recherche du renseignement, la défense des points sensibles civils ainsi que les interventions contre les petits commandos adverses. A l'armée de terre de s'engager contre les éléments plus importants. Les 3 800 brigades de la gendarmerie, dont les effectifs doublent en mobilisation, ont un rôle essentiel dans la recherche du renseignement ; leur action serait complétée par celle des 500 pelotons de renseignement mis sur pied en mobilisation à raison d'un par compagnie de gendarmerie (4), éventuellement par les escadrons dérivés de la gendarmerie mobile créés par dédoublement des escadrons d'active.

Avec près de 207 000 hommes venant pour plus de la moitié de la mobilisation, la gendarmerie est la composante majeure de la DOT.

Si la gendarmerie a depuis le 31 décembre 1985 la responsabilité de la protection des points sensibles civils nationaux, les armées ont toujours la charge d'assurer la défense interne des installations sensibles militaires.

Pour cela elles font appel à des réservistes :

- 10 000 pour la marine ;
- 26 000 pour l'armée de l'air ;
- 15 000 pour l'armée de terre.

Les interventions se situent maintenant à deux niveaux :

Au premier niveau par la gendarmerie avec ses pelotons de surveillance et d'intervention et ses pelotons de renseignement. Ces petites unités, travaillant au sein de la compagnie de gendarmerie territoriale en liaison étroite avec les brigades, sont bien adaptées pour exploiter rapidement un renseignement. Elles seules seront susceptibles d'intercepter des saboteurs ou des commandos légers avant qu'ils n'accomplissent leur mission ou s'évanouissent dans le flot des réfugiés, voire dans un refuge préparé par des sympathisants.

Au deuxième niveau par les forces de l'armée de terre qui ont été totalement réorganisées et réarticulées en 1985. Les dix divisions dérivées créées tardivement en mobilisation et placées en réserve générale ont été dissoutes car elles étaient inadaptées à la chasse de petits commandos. Leur 45 000 réservistes ont été affectés dans de nouvelles unités créées aux différents échelons de la hiérarchie terri-

(4) La compagnie de gendarmerie couvre le territoire d'un arrondissement.

toriale, redonnant à ces échelons les moyens d'action dont ils étaient privés depuis le transfert des régiments d'active de DOT au corps de bataille.

Chaque commandant de division militaire dispose maintenant après mobilisation d'un RIAD (régiment interarmes divisionnaire), qui comprend un escadron blindé et un nombre de compagnies motorisées qui varie en fonction de l'importance et de la sensibilité de la division militaire.

Ce régiment, constitué avec des réservistes locaux sélectionnés et instruits par la division militaire connaissant bien leur zone d'action éventuelle, doit devenir un excellent moyen d'action pour le commandant de division pour conduire la défense d'ensemble.

Au niveau de la zone de défense, il existe dorénavant après mobilisation une, voire deux brigades pour les zones les plus vastes. Ces unités sont destinées soit à renforcer la défense d'ensemble dans les secteurs les plus sensibles, soit à s'engager rapidement contre des éléments aéroportés et à les marquer jusqu'à l'intervention d'unités de la Force d'Action rapide. On trouve aussi dans certaines zones des régiments frontières chargés d'interdire tout franchissement des frontières en dehors des points de passage autorisés.

Des progrès peuvent et doivent toutefois encore être accomplis pour que cette défense qui repose en grande partie sur des formations de réserve ait l'efficacité souhaitée.

La qualité et la motivation des réservistes ne sont pas en cause, bien au contraire, mais leur matériel et leur équipement ne sont pas à la mesure de leur mission et de l'adversaire éventuel; leur entraînement insuffisant est inquiétant.

A titre d'exemple, les pelotons de renseignement de la gendarmerie, pions essentiels de l'intervention, ne disposent pas encore des véhicules légers tout terrain, de l'armement automatique, des postes radios et des réservistes parachutistes qui en feraient de réels commandos de chasse.

Il faut encore plus de souplesse dans la mobilisation des unités de façon à répondre plus rapidement aux besoins de la DOT : par exemple convocation hors stade des réservistes sur les points sensibles eux-mêmes, utilisation de réservistes riverains pour créer dès le temps de paix une aire de sécurité autour de ces PS.

Il faut continuer à rechercher toutes les solutions qui permettront d'adapter notre défense aux nouvelles menaces qui apparaissent, dont le terrorisme ; toute la nation doit se sentir concernée et les compé-

tences de chacun doivent être utilisées avec le double souci d'accroître l'efficacité de la défense et d'en alléger le coût.

Ainsi il y a tout intérêt à poursuivre la création des corps spéciaux, tels ceux du Trésor aux armées ou des douanes, qui permettent de mobiliser jusqu'à cinquante ans au lieu de trente-cinq ans des personnels dans des emplois qu'ils occupent dès le temps de paix.

Il serait par exemple éminemment souhaitable que les détachements de vigiles civils chargés d'assurer la protection des centrales nucléaires de l'EDF continuent à assumer cette mission en DOT après avoir été utilisés et armés sur place par la gendarmerie ; cela éviterait de créer des unités de réservistes moins au fait de la mission et de la topographie des lieux et allégerait le coût de cette protection.

La DOT dispose maintenant d'une assez bonne organisation ; les structures sont suffisamment souples pour s'adapter aux cas particuliers, quant aux résultats, ils dépendront de la valeur des hommes qui y sont affectés, de l'intérêt qu'ils attachent aux problèmes de défense, et de la coopération qui aura pu être établie dès le temps de paix entre services civils et militaires.

*RÉSUMÉ. — La Défense opérationnelle du Territoire, en liaison avec les autres formes de défense militaire et avec la défense civile et économique, concourt au maintien de la liberté d'action du Gouvernement ainsi qu'à la sauvegarde des organes essentiels à la défense de la nation (décret du 1<sup>er</sup> mars 1973).*

*Sa mise en œuvre est décrétée par le Gouvernement en présence d'une menace extérieure reconnue par le Conseil de Défense. Les moyens à la disposition de la DOT ont été récemment restructurés ; le rôle de la gendarmerie a été accru et chaque échelon territorial dispose maintenant de forces leur permettant des interventions plus rapides.*

*Néanmoins, composée essentiellement d'unités créées en mobilisation, la DOT aura besoin, pour être à même de remplir efficacement sa mission, d'un matériel moins obsolète et d'un entraînement plus soutenu mené en liaison toujours plus étroite avec la défense civile.*



ANDRÉ THIÉBLEMONT

*Les traditions dans les armées :  
le jeu de la contestation  
et de la conformité*

*Traditions et culture*

Les militaires ne sont pas muets. Ils ne cessent de se raconter. Mais leur langage est autre. Il emprunte celui des signes et des rites. Ainsi de l'uniforme porté, qui peut raconter une histoire de vie aux initiés : histoire uniforme d'un fonctionnaire sous l'uniforme lorsque rien dans la tenue et sur la tenue ne vient accrocher le regard (sinon une tache rouge ou bleue qui ne doit plus grand-chose à l'honneur ou au mérite et pratiquement tout aux années sans histoire passées sous l'uniforme), histoire mouvementée du soldat, lorsque certaines rides du visage, le basané de la peau, une posture, un ton de voix renvoient à des signes et insignes, qui attirent le regard des initiés, témoignent d'expériences originales et au-delà d'un style de vie, de références à une communauté militaire, à sa culture.

L'observation est transposable aux signes et aux rites par lesquels une collectivité militaire exprime ce qu'elle a été, ce qu'elle est, ce qu'elle veut être. Sous peine de passer à côté d'un aspect essentiel de la société militaire, le fait traditionnel ne peut être réduit à une quincaillerie d'objets ou à une collection de rites, jugés plus ou moins désuets selon l'air du temps. Les traditions militaires constituent un langage. Que dit ce langage, qui l'utilise et pourquoi ?

La première interrogation renvoie aux contenus culturels véhiculés par ces signes ou par ces rites, par des symboles : « unités de stockage » (1) de la mémoire militaire, qui s'épuisent et se renouvellent

(1) Selon l'expression utilisée par V.-W. Turner, *Les tambours d'affliction*, Gallimard, 1972, p. 12.

en s'alimentant à une histoire vécue et colportée — pas toujours celle des livres d'or —, qui articulent des croyances, des mythes ou des fragments de mythes. Ces contenus sont en fait peu connus. Mais à moins d'éradiquer les mémoires, ils constituent des phénomènes incontournables. Leurs incidences sur les aléas de la politique militaire sont probables. La « guerre des boutons » existe. La boutade a quelques fondements. L'épopée qui nourrit l'imaginaire de nos troupes d'élite les projette plutôt hors d'Europe : « Adieu vieille Europe, que le diable t'emporte » (2). A Saint-Cyr, on n'a jamais rêvé du désert des Tartares. Peut-être y a-t-il quelques antinomies entre une logique de dissuasion nucléaire qui projette un futur de non-bataille et une mythologie saint-cyrienne qui, se structurant à partir d'expériences ancestrales d'aventures et de batailles, a impressionné et continue à impressionner des générations d'officiers. Certains peuvent le regretter. Mais l'armée de Terre ne dispose ni de l'air ni de la mer pour faire rêver ses hommes. Il faut peut-être admettre qu'à moins de la supprimer ou de cautériser son passé, ses responsables auront toujours quelques difficultés à gérer un projet de « non-guerre » sans y introduire quelques signes tangibles indiquant l'espoir d'une aventure ou d'une bataille.

Ces quelques indications sommaires laissent deviner la puissance des contenus culturels véhiculés par les traditions militaires. Ces contenus ne sont pas non plus dépourvus de sens si on les rapporte aux contextes sociaux dans lesquels ils sont exprimés. Ils sont consciemment ou non manipulés, instruments de cohésion, de glorification du corps militaire ou, à l'inverse, prétextes à contestation, à libération des contraintes hiérarchiques. D'où la seconde interrogation : qui utilise le langage traditionnel, qui produit du sens, vers qui et pourquoi ?

### *Traditions et organisation*

Répondre à cette série de questions, c'est d'abord tenter d'échapper à la confusion. La notion de « tradition » est vague. Elle recouvre une diversité de phénomènes : valeurs transmises, modes de pensée et d'action, pratiques répétitives, usages, coutumes, etc. Il y a donc lieu de revenir aux faits observables dans des collectivités militaires à dimension humaine et de rapporter les activités rituelles

(2) « ... il nous faut du soleil pour redorer nos carcasses... » (extrait d'un chant légion, repris dans les unités parachutistes).

ou symboliques observées, aux acteurs (ou aux instances) qui les produisent ou les reproduisent et à leurs statuts sociaux.

La démarche conduit à repérer trois types d'activité relevant de phénomènes traditionnels en milieu militaire. Ces trois catégories d'activités se distinguent par leur degré d'organisation (et de rigidité) ainsi que par le statut des agents qui les initient et les gèrent.

La première catégorie couvre les multiples productions ritualisées qui maillent la vie quotidienne des collectivités militaires : jeux de mots et slogans colportés, textes ésotériques et chansons, graffiti et caricatures, gestes et fantaisies vestimentaires, signes et rites articulant le temps et les espaces du corps militaire, rites de « libération », etc. Ces créations et ces reproductions sont anonymes et diffuses. Ceux qui les créent et les colportent n'ont pas de statut social défini : leurs comportements originaux, leur façon de ou leur compétence dans certains domaines leur confèrent de l'influence sur leurs proches. Leur bricolage symbolique peut être assimilé au travail du « créatif » en publicité : pour faire mouche et se ritualiser, leur création doit correspondre à une demande sur le marché des signes et répondre à une attente sociale. Ces artisans des traditions produisent plutôt dans le sens d'une critique de l'ordre militaire, en maniant la dérision des chefs, l'humour et le sarcasme (« nous sommes commandés par des c..., patience notre tour viendra ! »).

Le second type peut être qualifié de « coutumier », dans la mesure où les activités rituelles sont prises en charge par des agents investis d'un pouvoir coutumier et où les règles et procédures d'organisation de ces activités procèdent d'une tradition orale, rarement formalisée dans un texte écrit. Ces agents sont généralement reconnus par l'autorité institutionnelle. Ils sont désignés par le jeu de l'ancienneté ou élus, cooptés par leurs pairs. « Présidents des lieutenants », « présidents des sous-officiers » dans les corps de troupe, membres de « bureaux » assurant la représentation de promotions d'élèves officiers, etc., ces gestionnaires de traditions agissent généralement dans l'intention de renforcer la cohésion du groupe des pairs (rites d'initiation, rites de table, fêtes et libations périodiques...). Ce faisant, il arrive fréquemment que l'instrument rituel de cette cohésion exprime implicitement ou ouvertement une contestation de la hiérarchie, dans la mesure où ses décisions sont perçues comme des atteintes aux valeurs et intérêts que défend le groupe.

A l'inverse des deux premières catégories d'activités rituelles, qui produisent des régulations, libèrent des énergies, instaurent des désordres régénérants, la troisième catégorie couvre un ensemble de signes, de rites, de rituels et de symboles qui masquent les diffé-

rences, proclament les valeurs et l'unité du corps militaire tout entier, mettent en scène sa hiérarchie, sacralisent l'autorité. La violence symbolique se veut maximale. Il n'en a pas toujours été ainsi, mais dans la période contemporaine elle s'organise dans des appareils bureaucratiques qui gèrent une vaste liturgie. Il s'agit ici d'une tradition institutionnalisée, rationalisée. Toute une « bureaucratie du rituel », répartie dans des services spécialisés, gère des systèmes protocolaires, fixe les règles cérémonielles, administre les décorations, réglemente la symbolique militaire, met en scène une image hiératique du corps militaire en organisant célébrations, prises d'armes, défilés...

### *Traditions et société*

Il reste à mieux cerner le « pourquoi » de ce langage traditionnel. Quel est son rôle social ? Il faut invoquer ici le décapage intellectuel qu'a opéré une anthropologie « critique » sur les images communément admises des sociétés traditionnelles. En France, G. Balandier tente d'introduire depuis de nombreuses années ce regard nouveau sur ces sociétés qui « ne peuvent plus être vues comme des sociétés unanimistes », à consensus mécanique, figées dans le passé. En leur sein s'exprime une « dialectique de la contestation et de la conformité ». Leur « rééquilibrage permanent » résulte d'un double jeu de mécanismes et de procédures : les uns, instaurateurs de conformité, masquent « les coupures et les inégalités » et attestent de l'unité du groupe, les autres assurent le « renouvellement du système social » par la revendication des différences ou « permettent de contrôler, transférer ou expulser » les tensions et conflits engendrés par le sentiment de différence (3). L'analyse est étendue aux systèmes rituels et symboliques des sociétés industrielles, et notamment à leurs rituels médiatiques (4).

Au-delà de ses formes publiques et officielles — souvent les plus rigides et les moins efficaces —, tout système traditionnel comporte des appareils plus discrets qui agissent dans le sens de la différenciation et de la contestation.

Une telle approche propose une autre lecture du fait militaire : une lecture par en dessous. Plaisanteries stéréotypées sur les chefs, légendes colportant les exploits de héros non conformistes, graffiti triviaux, rites d'entrée et de sortie, rites de tables, rituels de rébel-

(3) Cf. *Anthropologiques*, Paris, PUF, 1974, p. 173 et s.

(4) Cf. *Le pouvoir sur scènes*, Baland, 1980.



lion ou d'inversion, dissidences spatiales (jusqu'à la désertion dont on se demande si elle n'a pas quelques aspects ritualisés dans la légion étrangère), etc., dans les casernes, dans l'intimité des popotes, dans les écoles de formation, des soldats, des cadres, des élèves officiers, expriment symboliquement ce que les contraintes de l'ordre militaire ou de l'air du temps les empêchent de dire, d'écrire ou de faire ouvertement. L'Armée française, celle qu'ignorent les médias et le grand public, n'est jamais muette.

En 1978, à l'occasion d'une manifestation périodique, « la Sainte Prudence », les élèves de l'école de l'Air tissent une gigantesque toile d'araignée en travers de la place d'Armes ; une autre fois, ils se livrent à une course de karting à hauts risques (5). A Saint Cyr, depuis des générations, les « anciens » s'efforcent de maintenir un rituel consistant à éparpiller ou mélanger les effets du paquetage des jeunes recrues : à ceux-ci de s'organiser pour remettre rapidement en ordre le désordre instauré (6). Dans certains régiments, à cent jours de « la quille », on fête le « père Cent ». On adresse aux familles un faire-part humoristique annonçant la mort du « père Cent », personnage gros et laid, affecté de tous les défauts de la vie militaire (7). S'agit-il simplement d'un folklore, de brimades ou de pratiques stéréotypées qu'il est de bon ton de reproduire ? Sans doute, mais dans une conjoncture donnée, de telles pratiques rituelles, selon leur thématique, leur tonalité ou leur intensité, peuvent exprimer un défi ou le refus de la banalisation de l'ordre militaire, une critique véhémement de l'encasernement.

Le cas saint-cyrien est d'une grande richesse pour aborder cette autre lecture des traditions militaires. On peut y parcourir deux siècles de traditions, voir apparaître, disparaître, s'institutionnaliser rites et symboles, y repérer des productions, les conditions sociales et culturelles de leur genèse. On y voit à l'œuvre cette « dialectique de la contestation et de la conformité ». Elle rééquilibre sans cesse le système saint-cyrien. Par elle, se perpétue subversivement un invariant culturel lié à l'univers de la guerre.

### *Traditions et symbole*

De nos jours, toutes les fanfares de France possèdent à leur répertoire un morceau de musique militaire bien connu, *La Galette*.

(5) M. Monier, *Contribution à une étude des rites et traditions à l'école de l'Air*, CERSA, Université de Toulouse, 1, 1980, p. 36.

(6) Cf. A. Thiéblemont, *Les traditions de contestation à Saint-Cyr*, in *Ethnologie française*, 1979, IX, 1.

(7) Cf. M. Bozon, *Les conscrits*, Paris, Berger-Levrault, 1981, p. 126.

C'est l'hymne de l'école de Saint-Cyr. Sa partition rythme les défilés hiératiques des saint-cyriens. Et le 2 décembre, date anniversaire de la bataille d'Austerlitz, dans toutes les garnisons de France, des officiers et des civils issus de Saint-Cyr se réunissent pour entonner sur cet air connu un étrange cantique. « Noble galette, que ton nom soit immortel en notre histoire... » Il y est question d'une « galette sacrée » dont « nous porterons » le deuil. « Galette sainte... », dont le « nom tout-puissant » évoquera dans l'avenir « notre grand souvenir » et « servira de ralliement » à « cinq cents frères d'armes » lorsque « sur la terre africaine » ils iront périr « pour l'honneur ».

C'est en 1845, qu'un élève, Léon Bouysset, écrit ces paroles. Sur l'ordre du ministre de la guerre, le maréchal Soult, l'uniforme des saints-cyriens est modifié. Dorénavant les élèves porteront uniformément les épaulettes écarlates de grenadier avec franges. Uniformité et sacrilège (8) ! En effet, depuis près de vingt ans le port d'épaulettes différentes distinguait les élèves selon leur mérite scolaire. Les premiers du classement, les « élites », portaient l'épaulette à frange de grenadier ou de voltigeur. Quant aux autres, les médiocres, ils se signalaient par le port d'une épaulette sans frange, ronde et plate (contre-épaulette). Ils avaient très vite baptisé cet attribut du terme de « galette ». Ils étaient eux-mêmes des « officiers galettes ».

Cette distinction vestimentaire avait été introduite sous la Restauration dans le cadre d'une réforme de l'enseignement dispensé à Saint-Cyr. L'intention était de rompre avec une conception « empirique » de la formation des officiers. Par le jeu de l'émulation vestimentaire, l'autorité militaire souhaitait donner aux élèves le goût du travail et de l'instruction.

L'École avait été créée par Napoléon dans la guerre et pour la guerre, dans une société où il n'y avait de gloire que militaire. Les jeunes officiers devaient pouvoir s'imposer rapidement aux soldats, dans l'effort physique comme au feu. Cela leur suffisait pour devenir généraux, à condition que la mort les épargne. Mais au début des années 1820, le héros napoléonien n'est plus qu'un marginal dans une France qui s'est civilisée. Le discours des responsables militaires sur l'officier est radicalement autre : l'armée doit participer dans son esprit et dans sa composition à l'état de la société et en posséder les lumières (9). Les élèves officiers doivent recevoir un enseignement en conséquence. En 1985, ce débat est encore actuel.

(8) Pour ce qui suit, cf. A. Thiéblemont, Création et mutation d'un symbole : la Galette saint-cyrienne, in *Revue historique des Armées*, 1980, 1.

(9) Cf. E. Titeux, *Saint-Cyr et l'école spéciale militaire en France*, Paris, Firmin-Didot, 1898, p. 180 et 314.

Or, cette nouvelle conception du métier d'officier est assez étrangère aux « officiers galettes » qui n'ont ni le goût du travail ni celui de l'instruction. Probablement originaires des couches favorisées de la nation, héritiers du don et méprisant la besogne intellectuelle, entrés à Saint-Cyr avec des images de bataille et de gloires napoléoniennes, ils sont décrits par les chroniqueurs comme des élèves à la tenue négligée, fréquemment punis, ayant de l'aplomb et une instruction défectueuse, excellant par contre dans le maniement des armes (10). Rien ne les incite à modifier leurs comportements, bien au contraire. En effet dans une armée où le travail et l'instruction n'établissent en fait aucun droit à l'avancement, ils ont en modèles la réussite d'anciens sortis de l'École dans un rang médiocre : ceux-ci n'ont pas pâli sur de noirs bouquins et n'en ont pas moins conquis ou obtenu la gloire dans les campagnes africaines ou à la faveur d'appuis puissants (11).

Ainsi autour de « la galette » et des « galettes » va peu à peu s'organiser une symbolique de la gloire promise : symbolique qui a d'autant plus de force qu'elle puise dans le passé napoléonien des éléments culturels que valide le présent et qu'elle alimente sans risque pour l'avenir une contestation de l'autorité en inversant les normes de comportements scolaires imposées.

Vers les années 1830, la galette est devenue un objet de culte. Lors de la période des « bahutages » (initiation), les jeunes devaient « fléchir le genou » devant la « sainte galette » suspendue aux branches d'un arbre (12). Sans doute y avait-il dans ce culte des aspects caricaturaux ! Quoi qu'il en soit, la « galette » était un signe d'élection. Ses porteurs jouissaient dans l'école d'un prestige et d'une autorité qui étaient d'autant plus grands qu'ils étaient proches de la queue du classement. Les derniers portaient le titre de « fines galettes » et plus un ancien était « fin », c'est-à-dire en mauvais rang, plus il faisait « autorité en matière litigieuse » (13).

En 1845, dans un tel contexte, on imagine l'accueil que les « galettes », et notamment les plus « fins » d'entre eux, réserveront à la décision d'uniformiser le port des épaulettes. En supprimant la « galette », le commandement supprimait l'insigne de leur pouvoir. On conçoit dans quel état d'esprit Léon Bouysset écrira, peut-être

(10) L'analyse développée ici s'appuie notamment sur E. Titeux, *ibid.*, et G. Virenque, *L'album d'un saint-cyrien*, Paris, Plon, 1896.

(11) Cf. E. Titeux, *op. cit.*, p. 332 et 407.

(12) Cf. M. Camus, *Histoire des saint-cyriens*, Lunéville, Impr. Paradis, 1980, p. 100 à 105.

(13) G. Virenque, *op. cit.*, p. 12.

non sans humour, cet adieu à la « galette sainte ». Ce chant de réaction procède d'une logique sacrificielle : en réparation au sacrilège, il s'agit de perpétuer le souvenir des « galettes » et d'immortaliser l'insigne d'un officier non conforme aux normes de l'institution.

On faillit bien y parvenir ! Car cet adieu à la « galette », glorificateur d'une contestation par inversion, va s'imposer aux futures promotions grâce aux pouvoirs des « galettes ». En se propageant, il deviendra chant d'union de tous les saint-cyriens, puis « hymne » officiel de l'École à la fin du siècle. Mais, devenue hymne, la « Galette » prendra une majuscule et deviendra l'instrument de glorification de l'institution. Et, du même coup, son sens radical (ses racines) seront perdues. Toute trace des héros fondateurs va être évacuée de la nouvelle symbolique.

A la fin du siècle, les traditions sont organisées par un « conseil des fines » dont les membres disposent d'un pouvoir coutumier reconnu par le commandement. Ce conseil est composé des derniers du classement. Il est coprésidé par deux personnages, le « major de queue » et le « père système » : celui-ci est l'élève ayant franchi l'enceinte de l'École le premier de sa promotion, parce que dernier au classement d'entrée ! L'inversion du classement s'est ritualisée. Mais une rupture sémantique est en voie de se produire entre « fine » et « galette ». L'association entre les deux termes va disparaître de la mémoire saint-cyrienne (14). Vers 1890, apparaît un poème anonyme à la gloire des « fines ». Ces personnages y sont dépeints comme des cyrards « joyeux et pleins d'entrain » qui « terminent la liste du classement ». L'auteur s'interroge : « Pourquoi les appelle-t-on ainsi ? Nul ne l'a jamais dit. C'est qu'avec eux tout se termine, tout se finit. « Par la suite, il ne sera plus jamais question des « fines galettes » dans le langage saint-cyrien. Progressivement tout s'est passé comme s'il était impensable que les « fines », derniers du classement, soient « galettes », c'est-à-dire « qualificatifs » d'une symbolique glorifiant l'institution.

Ce cas des « galettes » est exemplaire. Il présente une structuration progressive de rites diffus en un système coutumier et, incidemment, l'appropriation d'une symbolique par le pouvoir institutionnel. On y observe les jeux combinés du social et du culturel : la référence à un modèle d'officier alimente à bon compte la cohésion des pairs et la contestation d'un certain ordre militaire.

(14) Jusqu'en 1979 on ne trouve nulle mention des « galettes » ou des « fines galettes » dans les recueils de traditions distribués aux élèves. Un recueil édité en 1979 fait état des « Fines galettes », « les plus paresseux et les plus ignorants ». Mais aucune annotation ne permet d'imaginer le rôle des « galettes » dans la création du symbole.

*Traditions et modernités*

Un siècle plus tard les « fines » sévissent encore à Saint-Cyr, mais leurs activités ont pris une autre dimension.

Février 19... à Saint-Cyr Coëtquidan. Il est 7 heures du matin. L'officier de garde alerte le général. « ... C'est le "demi-tour" mon général... La promotion a quitté l'École vers 5 heures... » Le capitaine F. pénètre dans son bureau : mobiliers, panneaux muraux inversés, sens dessus dessous, le local transformé en studio de télévision avec des équipements provenant manifestement de FR3 Bretagne ! Cet officier était surnommé par ses élèves « Métro gold drill meilleur ». Un autre officier découvre son bureau dans le même état... mais un tapis de peaux de bananes recouvre le sol. Ailleurs c'est un bateau à voile qui est reconstitué. A chacun de décoder ces décors. Partout dans le camp le sens des mobiliers est inversé, des décors sont installés qui expriment symboliquement une caricature des chefs. Inversion des objets, inversion des rôles, dans la nuit les élèves ont jugé les maîtres. A l'aube ils ont quitté l'espace cantonné pour monter quelque canular dans la province bretonne.

Chaque année l'« inversion » ou le « demi-tour » s'abat ainsi sur l'École. Une autre année, c'est l'inversion des équipements routiers environnant le camp de Coëtquidan qui est organisée. La mise en place nocturne de déviations convergeant vers l'École créera au matin un embouteillage monstre. Caricature des « portes ouvertes » ! La légende raconte que des transporteurs y perdront leur cargaison de primeurs. La caisse de la promotion dut dédommager les assureurs.

Dans un autre contexte, c'est l'enseignement non militaire, « la pompe » (techniques du management, gestion, etc., pour les littéraires ou, électronique, résistances des matériaux, etc., pour les scientifiques), qui est rituellement mis en cause : simulacre d'attaque des bâtiments de « la pompe », opération de « dératification » de ces bâtiments, enterrement de « la pompe », accompagné de la publication d'un faire-part dans *Le Figaro* annonçant le décès de Mme A. Bosse-Lapompe...

De telles manifestations nécessitent une organisation assez sophistiquée. Rien n'est écrit. Tout s'organise oralement et dans le secret sous l'impulsion d'un bureau de promotion, « le Grand Carré », présidé par « le père Système ». Ce bureau est relayé dans les compagnies et dans les sections par les « fines ».

Les membres du « Grand Carré » et les « fines » sont élus par leurs pairs. Ils n'ont pas les comportements scolaires des « galettes ». Ils se situent plutôt dans la première moitié du classement. Mais, comme les

« galettes », ils rêvent d'épopée. A la sortie de l'Ecole, quand leur classement le leur permet, ils choisissent de préférence des armes combattantes (infanterie pour pouvoir accéder à la légion ou aux paras, arme blindée, troupes de marine), celles où ils pensent trouver de l'aventure et de l'exotisme, des contacts humains, un minimum de pesanteurs administratives (15).

En un siècle l'armée de Terre a changé. Elle s'est diversifiée. Le classement de sortie de Saint-Cyr est devenu déterminant pour la carrière. Etre en queue de classement n'est plus très confortable : c'est se donner le maximum de chances d'être accueilli dans les armes déshéritées de la non-épopée (le matériel, les transmissions, le train...). De plus, dans une institution qui ne cesse d'étendre ses moyens de contrôle social, les « fines » et leurs mandataires ont de moins en moins la possibilité d'avouer leurs critiques de la rationalité adulte. Ils invoquent alors « la tradition » pour dire et faire rituellement ce que l'air du temps leur interdit de dire et de faire ouvertement. C'est le phénomène de « la langue de bois » ! A Saint-Cyr il y a maintenant consensus sur « le respect de la tradition ». C'est au niveau des contenus que cette expression recouvre et des pratiques qu'elle légitime qu'il y a débat (16).

Au siècle dernier les « galettes » utilisaient des modèles de héros passés et présents pour porter une contestation ouverte. Leurs comportements ritualisés ont été à l'origine d'une tradition. Cette tradition s'est progressivement objectivée. La notion s'est sacralisée. Depuis les années 1960, dans un contexte historique « posthéroïque » assez semblable à celui des années 1820 (une armée de Terre, coupable d'avoir torturé les peuples colonisés, mal à son aise dans la non-guerre opère son *aggiornamento*), ressurgit le vieux débat. Deux visions de la modernité s'opposent : celle des adultes qui se veulent plus gestionnaires que héros et celle d'élèves turbulents qui rêvent d'exploits. Chacun légitime l'extension ou la défense de son champ d'action en invoquant « la tradition ».

Les adultes font appel à la tradition pour présenter à l'extérieur une image stéréotypée de l'Ecole, pour étendre leur contrôle sur les élèves. Ils s'approprient la fête saint-cyrienne : le « Triomphe », la célébration de l'anniversaire d'Austerlitz le 2 décembre, naguère fêtes joyeuses organisées par les élèves à des fins internes, sont devenues de grandioses spectacles organisés à la seule intention du public.

(15) D'après notre enquête, *Etude d'une élite à Saint-Cyr*, non publiée.

(16) Cf. A. Thiéblemont, *Tradition et pouvoir* : les discours saint-cyriens sur la tradition, in *Cahiers internationaux de sociologie*, vol. LXIV, 1978.

Depuis quelques années le commandement de l'École étend son emprise sur le « Grand Carré ». Il contrôle son élection, exige une planification des « babutages » (épreuves initiatiques), une prévision des activités non programmées !

Face à cette volonté de programmer l'irrationnel et de cantonner leurs activités, le « Grand Carré » et les « fines » réagissaient jusqu'à présent en innovant : « la tradition » était le prétexte de cette innovation perturbatrice.

Ainsi du « demi-tour » évoqué précédemment. Son ampleur est récente. Vers les années 1960, il s'agissait d'un simple rite d'inversion plus ou moins carnavalesque : on se déguisait, on inversait quelques objets, le dernier de la section en prenait le commandement. Vers la fin de l'année scolaire une coutume très ancienne autorisait les anciens à représenter la vie de l'École dans des saynètes jouées devant les officiers et leur famille. Les élèves n'étaient pas tendres et certains excès entraînèrent la suppression de ces « thurnes voraces ». Au début des années 1970 apparut une nouvelle forme de « demi-tour », celle déjà décrite : la caricature des chefs y était systématiquement introduite sur un mode inédit (17).

En 1971 se produisit un incident exemplaire. Le général commandant l'École décida brutalement de raccourcir la durée des « bahutages », une « tradition artificielle » et perturbatrice, en avançant au début du mois de novembre la « remise des casoars » aux jeunes. Cette cérémonie intime était l'apanage des anciens. Se voulant les « dépositaires des traditions », ils soumettaient les néophytes aux épreuves des « bahutages » durant quelques semaines. Et dans la nuit, à la veille de l'anniversaire d'Austerlitz, ils déposaient le plumet rouge et blanc sur le shako des « bazards », consacrant ainsi leur intégration à la famille saint-cyrienne. Il en était ainsi depuis une cinquantaine d'années. Mais l'association entre ces deux éléments symboliques, entre Austerlitz, son soleil de gloire et ce geste agrégateur, était devenue mythique. Il en avait été ainsi de tout temps. La décision du général touchait au sacré. Après de longs débats, les anciens s'inclinèrent. Mais vingt-quatre heures après la cérémonie, ils désertaient collectivement l'École pour quelques heures (18).

De cette époque date le secret apporté à l'organisation de certaines manifestations. On observe par la suite une ritualisation de cette évasion hors de l'espace institutionnel. Les destinations sont diverses : l'École navale, la tombe de Turenne de l'autre côté du

(17) Cf. Les traditions de contestation à Saint-Cyr, *op. cit.*

(18) Cf. *ibid.*

Rhin. Une promotion tenta de relever la garde au palais de Buckingham. Elle échoua. A la fin des années 1970, la plupart des saint-cyriens paraissaient ignorer l'origine de ces fugues. « Les anciens l'ont fait l'an passé... c'est tradi ! »

Une rupture s'est produite en 1985 dans cette dialectique des rituels saint-cyriens. « La Tradition » semble avoir rendu muet le système coutumier. Une *n*-ième réforme de l'enseignement a allongé d'un an le temps de formation des saint-cyriens. La promotion d'anciens, perturbée par le changement, n'a organisé aucune activité « hors norme ». Le « demi-tour » n'a pas eu lieu. Vu de l'extérieur, le champs clos saint-cyrien paraît entièrement contrôlé par l'institution. Reste à se demander ce qui se passe en 1986 dans le secret des alcôves ou des nuits saint-cyriennes. Quelques graffiti esquissent déjà une résistance. L'un d'eux est significatif : « — t + T = une belle vitrine à voir de loin. »

Le cas saint-cyrien n'est pas anecdotique. Il a une portée générale. On y lit à la loupe le passé présent d'une armée qui depuis deux siècles n'a cessé d'étendre ses organisations dans la tension entre deux visions de son devenir : à une vision aristocratique, se référant à des systèmes coutumiers, privilégiant la prouesse, l'oralité et la personnalisation des rapports, hostile à la sédentarité (de Kléber à Bigeard en passant par les héros des épopées sahariennes et coloniales), s'oppose une vision rationaliste, « doctrinaire et hiérarchique », se référant à des codifications juridiques, privilégiant l'écrit et l'anonymat des rapports (19). Ce n'est pas un débat entre le présent et le passé. C'est l'ancestral débat prométhéen, l'anti-modernité contre la modernité, la *Gemeinschaft* contre la *Gesellschaft* (20).

Dans le temps présent, celui de la non-guerre ou de la guerre évacuée dans les étoiles, celui de la violence masquée et du culte des majorités, les technocrates militaires ne cessent de cantonner juridiquement et symboliquement les espaces coutumiers et dangereux qui menacent l'image aseptisée d'un nouvel ordre militaire, puissant et convivial, sans histoires. Et comme l'Armée ne serait pas l'Armée sans ses valeurs aristocratiques, on s'y réfère en les conjuguant au passé, en les muséifiant, en en castrant les racines. On les mass-médiatise par un travail bureaucratique de manipulation des symboles. La prouesse saint-cyrienne, encadrée, devenue spectacle,

(19) Sur cette opposition, cf. J.-R. Pitts, *Continuité et changement au sein de la France bourgeoise*, in *A la recherche de la France*, Paris, Ed. du Seuil, 1963.

(20) Cf. R. Bastide, *Essai sur la modernité et l'anti-modernité*, in *Le sacré sauvage*, Paris, Payot, 1975.



comme vidée de sa substance, ne soulèvera plus aucune vague. Elle est « image de marque » et « fétiche » (21).

Mais le temps présent est déjà le temps passé. Car depuis Beyrouth les saint-cyriens savent qu'à nouveau ils peuvent mourir au feu. Voilà que sous le masque de la paix et de l'« interposition » ressurgit l'horizon guerrier. Des voiles se déchirent : le plafond nucléaire n'a pas vaincu la guerre et, au sol, les violences périphériques touchent de plus en plus aux intérêts vitaux du pays. Dans la société civile, à la rencontre de laquelle ne cesse de courir depuis deux siècles le rationalisme militaire, dans cette société qui s'épanouit dans sa crise, les hommes de risque et d'exploit commencent à faire recette. Quelques majorités réclament du héros. L'armée ne va-t-elle pas devoir à nouveau disposer d'hommes de risque et d'exploit pour remplir cette fonction de sacrifice et de maîtrise de la violence qui a fondé son histoire et pourrait à nouveau légitimer son présent ? Elle n'en manquera pas. Mais l'aristocratie de la prouesse ne se constitue pas dans la conformité. Il lui faut s'opposer. Laissons vivre des traditions discrètes et agir cette vieille dialectique de la contestation et de la conformité. Déjà à Saint-Cyr, les héritiers des « galettes » préparent l'avenir en bricolant symboliquement leur actualité avec des fragments du passé.

## Bibliographie

### TRADITION ET MODERNITÉ - ANTHROPOLOGIE DE L'ACTUEL :

- G. Balandier, *Sens et puissance*, PUF, 1971.  
 — *Anthropologie politique*, PUF, 1967.  
 — *Anthropo-logiques*, PUF, 1974.  
 — *Le pouvoir sur scènes*, Balland, 1980.  
 J. Baudrillard, *Pour une critique de l'économie politique du signe*, Gallimard, 1976.  
 R. Bastide, *Le sacré sauvage*, Payot, 1975.  
 M. Eliade, *Images et symboles*, Gallimard, 1979.  
 E. Leach, *L'unité de l'homme*, Gallimard, NRF, 1980.  
 G. Ribeill, *Tensions et mutations sociales*, PUF, 1974.  
 C. Rivière, *L'analyse dynamique en sociologie*, PUF, 1978.  
 V.-W. Turner, *Les tambours d'affliction*, Gallimard, NRF, 1972.  
 J.-R. Pitts, Continuité et changement au sein de la France bourgeoise, in *A la recherche de la France*, Ed. du Seuil, 1963.

(21) Certains concepts et formules sont ici empruntés à J. Baudrillard, *Pour une critique de l'économie du signe*, Paris, Gallimard, « Tel », 1976.

## ARMÉE, DOCTRINES ET TRADITION :

- R. Baudoin, M. Stack, S. Vignemont, *Armée-Nation : le rendez-vous manqué*, PUF, 1975.
- A. Ehrenberg, *Le corps militaire, politique et pédagogie en démocratie*, Aubier, 1983.
- M. Bozon, *Les conscrits*, Berger-Levrault, 1981.
- R. Girardet, *La crise militaire française (1945-1962)*, A. Colin, 1964.
- W. Serman, *Les officiers français dans la nation (1848-1914)*, Aubier, 1982.
- P. Virilio, *L'insécurité du territoire*, Stock, 1976.
- A. Thiéblemont, Cantonnement militaire et militaires cantonnés, in *Recherches sociologiques*, Université catholique de Louvain, 1985.
- Les militaires sous le regard ethnologique, in *Revue de Défense nationale*, juin 1983.

## TRADITIONS DANS LES ÉCOLES MILITAIRES :

- M. Monier, *Contribution à une étude des rites et traditions à l'école de l'Air*, CERSA, Toulouse, 1980.
- L. de Saint-Fegor, *La vie à Saint-Maixent*, Lavauzelle.
- A. Thiéblemont, cf. articles cités dans le texte.
- E. Titcux, *Saint-Cyr et l'école spéciale militaire en France*, Firmin-Didot, 1898.
- G. Virenque, *L'album d'un saint-cyrien*, Plon, 1896.

RÉSUMÉ. — *Le présent des armées est celui de la violence évacuée dans les spots et dans la dissuasion. On gère l'image plutôt qu'on ne livre bataille. Mais le présent est déjà le passé. Voici revenir le temps des héros. Des soldats peuvent à nouveau mourir pour la France.*

*A Saint-Cyr ce débat entre des cadets rêvant de prouesses et des aînés plus gestionnaires que héros est séculaire. Il s'exprime dans un langage symbolique, celui des traditions. Son décodage donne accès à une « dialectique de la contestation et de la conformité » qui oppose les cadets aux aînés, la coutume à la bureaucratie, l'« aristocratie » de la prouesse au rationalisme doctrinaire.*

*Le cas saint-cyrien est de portée générale. Les militaires ne sont pas muets. Ils jouent sans cesse de leurs traditions et du langage symbolique qu'elles leur procurent, pour imposer leur conformité ou exprimer des différences, des contestations, que l'air du temps leur interdit d'avouer.*

## *Militaires sans épée dans la politique*

L'interpénétration entre les diverses catégories de la classe dirigeante est révélatrice de bien des caractéristiques d'un système politique. Ainsi, la promotion d'hommes d'affaires à des fonctions gouvernementales, comme aux Etats-Unis et au Japon, éclaire divers aspects de l'histoire de ces pays. Ce n'est pas sans conséquence que dans certains pays beaucoup de leaders syndicalistes font une carrière politique, comme en Suède ou en Norvège. La V<sup>e</sup> République a recruté une grande partie de sa classe politique dans le mandarinat. Mais il n'en fut pas toujours ainsi en France. À l'aurore de la République ce fut l'aristocratie foncière la principale pépinière d'hommes politiques. Le barreau prit la relève, et pour longtemps. Puis les enseignants envahirent le forum politique.

L'histoire militaire étant intimement liée à l'histoire politique, on pouvait s'attendre à une forte mobilité de l'élite militaire à l'élite politique. Effectivement, de 1870 à 1985, 366 officiers de carrière avaient accédé à des fonctions politiques, dont 331 députés et sénateurs et 55 ministres (parmi lesquels 20 siégèrent au Parlement). Mais ces chiffres couvrent une longue période et en conséquence n'ont qu'une signification limitée, car il y eut un fort déclin, par étapes, du nombre de militaires dans la carrière politique. L'absence aujourd'hui de passerelle entre la hiérarchie militaire et la hiérarchie politique ne se comprend bien que dans une perspective historique.

### *Les militaires dans la carrière parlementaire*

Les hommes politiques professionnels ont toujours cherché à rendre difficile « l'intrusion » des militaires, même démunis d'épée, dans le forum politique. Contrairement aux autres fonctionnaires,

les officiers de l'armée active n'avaient pas le droit de se porter candidats aux élections. Jusqu'en 1944 ils n'avaient même pas le droit de vote. Seuls les officiers démissionnaires ou retraités pouvaient briguer un mandat parlementaire, mais mutés d'une garnison à l'autre, ils n'avaient d'attache dans aucune circonscription électorale. Durant leur carrière militaire on leur recommandait de se tenir loin de l'agora et leur avancement dépendait bien souvent de leur conduite politique. Les partis républicains n'accordaient pas volontiers l'investiture à des hommes issus d'un corps réputé, à tort ou à raison, à une certaine époque, pour anti-républicain. Ils pouvaient certes se présenter aux élections sans le patronage d'un parti, mais dans ce cas ils devaient financer eux-mêmes leur campagne électorale et ne disposaient pas d'un réseau de propagande. Comme le succès ne pouvait être assuré d'avance, les officiers hésitaient à prendre le risque de démissionner de l'armée car, en cas d'échec, ils n'auraient pu obtenir que difficilement leur réintégration. Si la loi électorale avait autorisé les officiers à se présenter comme candidats sans démissionner de l'armée, le nombre de militaires au Parlement aurait sans doute été relativement élevé, mais non considérable, parce qu'une large partie du corps électoral n'accueillait pas favorablement la candidature des militaires.

Malgré ces mesures dissuasives, on compte sur un total de 4 892 députés de la III<sup>e</sup> République 220 ex-officiers de carrière.

Le nombre d'anciens officiers parmi les députés a varié selon les circonstances politiques, avec une nette tendance à la diminution. A la Constituante de 1871, composée en grande partie de représentants de l'élite traditionnelle, on comptait 70 députés anciens officiers. Aux élections de 1881, la droite subit une sérieuse défaite et le nombre d'officiers élus se réduisit à 13. L'agitation boulangiste et le ralliement des catholiques à la République ramenèrent à la Chambre une trentaine d'officiers à chaque législature jusqu'en 1902, quand, à la suite de l'affaire Dreyfus, une quarantaine de députés issus de l'armée furent élus. Le nombre d'anciens officiers élus députés diminua de nouveau aux élections de 1906, 1910 et 1914. En revanche, après la guerre, en 1919, les anciens combattants élirent près de 40 officiers. Depuis cette date, les représentants de l'armée à la Chambre devinrent de moins en moins nombreux : 27 en 1924 ; 19 en 1928 ; 11 en 1932 ; 10 en 1936 (1).

Au Sénat de la III<sup>e</sup> République siégèrent 116 officiers, mais 60

(1) Cf. mon article Les filières de la carrière politique en France, *Revue française de Sociologie*, VIII, 1967, p. 472.

de ceux-ci furent députés avant de devenir sénateurs. On totalise ainsi, entre 1870 et 1940, pour les deux assemblées parlementaires, 276 parlementaires anciens officiers, de rang supérieur dans la plupart des cas. 3 ou 400 autres furent des candidats malheureux.

Entre 1945 et 1958, 14 officiers furent élus députés, ainsi que 6 conseillers de la République (2). En 1958, malgré le rôle important joué par l'armée lors des événements du 13 mai, 5 officiers seulement obtinrent un mandat, parmi 36 officiers candidats. En 1962, 11 élus officiers furent élus. Aux cinq élections législatives suivantes, de 1967 à 1981, le nombre de militaires élus se limita à 3, 4 ou 5. Au Sénat, entre 1958 et 1985, 11 officiers siégèrent dont certains furent réélus plusieurs fois. Le nombre de candidats fut 3 fois plus élevé.

L'adaptation des anciens officiers à la vie parlementaire, et à ses coutumes, ne fut pas toujours facile, mais après une expérience plus ou moins longue, leur personnalité acquérait les traits de l'homme politique, laissant s'effacer ceux du militaire. D'ailleurs, tous ne se sont pas illustrés sur les champs de bataille, faute d'occasion : au début de l'année 1914 la majorité des généraux n'avait aucune expérience directe de la guerre. Les fonctions politiques qu'ils ont obtenues n'étaient pas nécessairement la récompense de services militaires éclatants. La plupart se rattachait au type de l'officier administrateur qui n'a jamais vu le feu, qui a tenu en main la plume beaucoup plus que le fusil.

Le général Boulanger ne pouvait guère être gênant dans l'hémicycle parlementaire. Le député Déroulède ne pouvait agir efficacement à la Chambre, alors que, après avoir renoncé à son mandat, il avait connu un succès certain par son action d'agitation en dehors du Parlement. Les généraux qui siégèrent au Palais-Bourbon entre les deux guerres ne purent renverser aucun gouvernement. Mais l'Union des Combattants et le colonel comte de La Rocque avec ses Croix de Feu provoquèrent une grave crise politique en 1934. L'idée d'un coup d'Etat militaire ne peut germer dans un climat parlementaire.

L'activité parlementaire des ex-militaires était tout naturellement influencée par leur formation professionnelle originaire et par l'expérience acquise lors de leurs longs séjours dans les colonies. En effet, ils choisissaient de préférence la Commission de l'Armée et leurs interventions à la tribune concernaient le plus souvent la défense nationale, la politique coloniale, et les questions qui s'y rattachaient

(2) Aux officiers élus dans la métropole il faut ajouter 8 autres, élus dans la France d'Outre-Mer sous la IV<sup>e</sup> République.

(par exemple, au lendemain de la première guerre mondiale, les régions libérées, l'Alsace-Lorraine, les réparations et les pensions). Au sein même de la Commission de l'Armée, on assistait à une certaine spécialisation.

Si certains officiers se sont cantonnés dans les problèmes militaires et coloniaux, d'autres, plus nombreux, se sont intéressés également aux problèmes agricoles, notamment les propriétaires fonciers, qui constituaient la majorité des parlementaires issus de l'armée. Ils appartenaient simultanément à la Commission de l'Armée et à celle de l'Agriculture ou des Boissons.

Pendant, après quelques années passées au Palais-Bourbon, mieux accoutumé aux techniques parlementaires, l'ancien officier étendait progressivement le domaine de ses préoccupations, réussissant parfois à faire preuve d'une grande compétence sur les problèmes les plus divers, y compris les finances. On remarquait chez eux la tendance à réclamer l'accroissement du budget du ministère de la guerre même lorsque les ressources financières de l'État ne le permettaient que difficilement. D'aucuns manifestaient une nette préférence pour la politique étrangère. D'autres, notamment les gouverneurs des colonies, avaient déjà une riche expérience de l'art politique au moment de leur accès au Parlement ou au Gouvernement. Pourtant si l'ambiance du Palais-Bourbon et du palais du Luxembourg transforma beaucoup d'officiers en parlementaires chevronnés, il n'y eut pas parmi eux de leaders, ni de stratèges politiques, ni de grands orateurs, si l'on excepte Albert de Mun et deux ou trois autres.

On peut distinguer deux types de parlementaires anciens officiers. D'une part, ceux qui très tôt ont démissionné de l'armée et qui étaient des hommes jeunes lorsqu'ils accédèrent au Parlement. D'autre part, les officiers généraux atteints par la limite d'âge, qui ne furent élus députés ou sénateurs qu'après leur retraite. Les premiers appartenaient normalement à des familles nobles possédant des propriétés terriennes importantes et traditionnellement mêlées à la vie politique. Ils ont fait l'école de Saint-Cyr parce que, dans leur milieu social, cette école jouissait d'un grand prestige de même que l'Académie militaire de Sandhurst attirait les cadets des familles nobles anglaises. Ils ne sont pourtant pas restés longtemps dans le cadre de l'armée après leur sortie de Saint-Cyr. A trente-cinq ou quarante ans, ils démissionnaient de l'armée pour s'occuper de l'exploitation du domaine foncier familial ou d'affaires industrielles appartenant à leur famille ou à celle de leur épouse.

Par contre, les officiers supérieurs en retraite étaient le plus souvent issus de familles bourgeoises. Au terme de leur carrière militaire,

jouissant d'un certain prestige que leur conférait leur grade élevé, favorisés parfois par la notoriété de leur activité passée, ils avaient des chances d'être élus députés ou sénateurs, même s'ils ne bénéficiaient d'aucune attache locale, d'aucun fief électoral.

Des cas intermédiaires peuvent être remarqués. Il s'agit de jeunes officiers qui après avoir démissionné de l'armée ont longtemps préparé leur élection à la Chambre dans les mouvements para-politiques ou dans le journalisme.

Les officiers retraités ont commencé leur carrière politique à un âge où on les considérait comme trop vieux pour le commandement militaire. Pourtant si la première guerre mondiale avait éclaté deux ans plus tard, en 1916, Foch, alors âgé de soixante-cinq ans, aurait été déjà à la retraite, et de même Pétain. Mais, dans la vie politique, à soixante-cinq ans on est bien souvent dans la plénitude de ses forces, et en tout cas l'âge de la retraite est beaucoup plus tardif. Le général de Galliffet était depuis cinq ans dans le cadre de réserve lorsqu'il accéda au Gouvernement. Le général André, lorsqu'il devint ministre de la guerre, était déjà un « vieillard ». Le maréchal Pétain avait soixante-dix-huit ans lorsqu'il fut nommé ministre de la guerre, en 1934, et quatre-vingt-quatre ans en 1940.

Des officiers chargés de hauts commandements militaires avaient souvent manifesté avec éclat leur désaccord avec les décisions du gouvernement, comme le maréchal Juin, les généraux Guillaume, Faure, Zeller, de Bollardière, Salan, Chassin, à des occasions diverses, et leurs protestations ont connu un certain écho dans l'opinion publique. S'ils avaient été des députés, leur opposition aux projets gouvernementaux se serait manifestée dans le cadre parlementaire et aurait eu un effet psychologique moindre.

L'importance du rôle des officiers dans la vie de la nation vient, sans doute, beaucoup plus du fait qu'ils contrôlent l'armée, que de la pertinence de leurs opinions en matière de défense nationale. Mais quand ils accèdent à des fonctions politiques ils perdent ce contrôle, le cumul d'un commandement militaire et d'une responsabilité politique n'étant pas traditionnellement admis.

### *La coopération de militaires au Gouvernement*

Parmi les 631 ministres de la III<sup>e</sup> République l'on compte 55 généraux ou amiraux. Pendant quarante ans, de 1870 à 1911 (avec deux brèves interruptions) le ministre de la guerre fut toujours un militaire. Jusqu'en 1890, sauf dans deux gouvernements, le ministre de la marine fut un amiral. Après le risque que fit courir à la Répu-

blique le général Boulanger, le département de la guerre fut attribué à un civil, de Freycinet, qui le garda pendant cinq cabinets (1888-1893) et qui le reprendra en 1898.

En juin 1899, à une réunion des chefs du dreyfusisme, Joseph Reinach proposa à Jaurès, Clemenceau et Millerand un Gouvernement présidé par Waldeck-Rousseau avec le général de Galliffet à la guerre. Quelques jours avant cette réunion Waldeck écrivit à Reinach à propos du général de Galliffet : « Vos amis ont le sens politique... Faites comprendre que G... non seulement me *couvre* devant l'armée, mais *couvre* tout le cabinet et la République. » Lorsque le cabinet se présenta à la Chambre, l'entrée du général de Galliffet dans l'hémicycle fut saluée par des vociférations de députés socialistes : « Assassin », « Fusilleur », « Canaille » (3). C'est ainsi que naquit le plus long Gouvernement de la III<sup>e</sup> République. Un an plus tard, de Galliffet céda sa place au général André, qui « républicanisa » l'armée et organisa ou toléra le « système des fiches ». Jusqu'en 1915, trois généraux seulement furent nommés ministres de la guerre : le général Picquart, le dreyfusard, et deux « républicains », les généraux Brun et Goiran. Durant la Grande Guerre, Galliéni, puis Lyautey assumèrent pour peu de temps la fonction de ministre de la guerre, avant que Painlevé et Clemenceau ne s'en chargeassent eux-mêmes. Entre les deux guerres mondiales, 42 gouvernements se sont succédé. Dans six seulement de ces gouvernements, le ministère de la guerre fut confié à un militaire (Nollet, Guillaumat, Pétain, Maurin). Entre-temps, des hommes politiques de premier plan assumèrent la responsabilité du ministère de la guerre : Barthou, Painlevé, Maginot, Tardieu, Piétri, Paul-Boncour, Daladier (ce dernier dans neuf cabinets).

De même, le ministère de la marine ne fut confié depuis 1898 qu'à deux reprises à des amiraux : Boué de Lapeyrère en 1910 et Lacaze pendant la guerre. Les grands ministres de la marine furent des civils : Lockroy, de Lannesson, Pelletan, Thomson, Delcassé, Leygues (ce dernier dans dix cabinets).

En raison de l'instabilité chronique des cabinets, 29 des 55 généraux ou amiraux ministres n'exercèrent leurs fonctions gouvernementales que moins d'un an. Sous un autre angle, 25 n'appartinrent qu'à un seul Gouvernement, 19 à deux Gouvernements, et 11 à trois cabinets au moins. Une dizaine d'entre eux démissionnèrent du Gouvernement à la suite de dissentiments intervenus entre eux et le

(3) Louis Thomas, *Le général de Galliffet*, Paris, 2<sup>e</sup> éd., Aux Armes de France, 1941, p. 172-174.



président du Conseil ou de critiques qu'on leur adressa à la Chambre.

Enterrée par un maréchal (4), la République fut restaurée par un général. Dans 2 des 24 gouvernements de la IV<sup>e</sup> République, le ministre de la guerre fut un militaire : le général Catroux et le général Koenig, respectivement dans les cabinets de Gaulle et Mendès France. Le général Catroux, nommé ministre de l'Algérie lors de la formation du cabinet Guy Mollet, dut démissionner avant d'assumer ses fonctions. Mais, durant toute la IV<sup>e</sup> République, les Leclerc, de Lattre de Tassigny, Juin, Salan et autres proconsuls se virent confier des missions importantes et équivalentes à celles d'un ministre de premier plan. A son retour au pouvoir en 1958, le général de Gaulle ne fit entrer aucun militaire dans son Gouvernement, malgré le rôle que jouèrent certains généraux à la veille de ce retour ; et un peu plus tard, c'est à certains chefs de l'armée qu'il dut s'opposer. La boutade de Sieyès lui allait très bien : « C'était le plus civil des militaires. »

### *Portrait collectif du militaire sans épée*

Les officiers qui occupèrent des fonctions politiques étaient-ils représentatifs de l'ensemble du corps des officiers ? Trois points méritent d'être soulignés à cet égard.

*Graine patricienne ou bonne bourgeoisie.* — On retrouve chez les parlementaires anciens officiers les deux caractéristiques d'une partie importante des élèves de Saint-Cyr et de Navale, jusqu'à la première guerre mondiale du moins : appartenance à la noblesse ou à la haute bourgeoisie, et descendance d'une lignée de militaires. Beaucoup d'entre eux provenaient néanmoins d'une certaine couche de la noblesse traditionnellement mêlée à la vie politique.

Les trois quarts des officiers élus à la Constituante de 1871 avaient leur nom inscrit dans l'annuaire de la noblesse, de même que la moitié de ceux qui siégèrent à la Chambre entre 1881 et 1898. De 1900 à 1940, sur un total de 2 786 députés, 107 étaient d'anciens officiers, parmi lesquels 50 portaient un nom à particule, alors que, pour l'ensemble de l'effectif parlementaire de cette période, la proportion de nobles et patriciens n'est que de 8,5 %. Le nombre de parlementaires anciens officiers a diminué des années 1880 à la fin

(4) Le Gouvernement de Vichy comprenait un maréchal, six généraux et un amiral, auxquels il faudrait ajouter plusieurs officiers généraux nommés gouverneurs.

de la III<sup>e</sup> République, mais la proportion d'hommes nantis de titres nobiliaires resta constante.

Près d'un tiers des officiers qui sont devenus parlementaires doivent être classés dans la haute bourgeoisie. Dans certains milieux de celle-ci, jusque dans les années 1900 et même plus tard, par esprit de promotion dans la haute société et de rapprochement de la vieille aristocratie, le fils entrait à Saint-Cyr ou à Navale sans éprouver toujours une véritable vocation pour le métier des armes. Souvent d'ailleurs, après leur sortie de l'école « noble », ces jeunes bourgeois ne restaient pas longtemps dans l'armée et réintégraient l'affaire familiale, dont ils prenaient la direction avant de briguer un siège de député ou de sénateur. Ils appartenaient de préférence à des familles liées par le mariage à la vieille noblesse.

On ne découvre que quelques hommes d'origine sociale modeste et peu d'hommes provenant de la bourgeoisie moyenne ou de la petite bourgeoisie. Fils de commerçants, de petits entrepreneurs, de fonctionnaires de rang moyen, on observe parmi eux surtout des anciens élèves de l'École polytechnique.

En revanche, parmi les ministres de la III<sup>e</sup> République, on ne remarque des généraux et des amiraux d'origine noble qu'au temps de la République des Ducs, quand dix officiers généraux appartenant à la noblesse détenaient des fonctions gouvernementales. En 1874, sur un total de 552 généraux de division ou de brigade en activité, en disponibilité ou à la réserve, 225 étaient issus de la noblesse, et de même 29 des 79 vice-amiraux et contre-amiraux. Mais, après la chute de Mac-Mahon, aucun officier d'origine noble, à l'exception du général de Galliffet, fils d'un marquis, n'a plus accédé à des fonctions ministérielles. Pourtant dans les cadres supérieurs de l'armée le nombre de gentilshommes n'a diminué que lentement de 1880 jusqu'à la première guerre mondiale. C'est de la haute, moyenne ou petite bourgeoisie que provinrent les généraux et les amiraux appelés aux fonctions de ministre de la guerre et de la marine : le général Boulanger (fils d'un avoué de Rennes), comme le général André, le maréchal Lyautey comme le maréchal Galliéni ; le maréchal Pétain était issu d'une modeste famille paysanne.

Toutefois, le général de Gaulle avait promu aux plus hautes fonctions des officiers dont le nom comportait une particule : les généraux de Lattre, de Hautecloque, de Monsabert, de Larminat ou l'amiral d'Argenlieu. Il donna sa fille en mariage au colonel de Boissieu, nomma comme aide de camp le colonel de Bonneval et comme chef de l'état-major particulier le général de Beaufort. A la même époque 12 % des élèves de l'École navale portaient

une particule, contre 4 % des élèves de l'École polytechnique et 7 % de ceux de l'École spéciale militaire (5).

*Lignage militaire.* — Un nombre élevé des officiers qui ont accédé à des fonctions politiques étaient fils ou petit-fils de militaire. La vocation pour le métier des armes était chez eux en quelque sorte héréditaire. De ce point de vue, la majorité des officiers qui ont détenu des fonctions politiques est assez représentative de l'ensemble du corps des officiers. En effet, parmi les élèves de Saint-Cyr et de Navale, la proportion de fils de militaires a toujours été très élevée. Le nombre de fils d'officiers parmi les élèves de Saint-Cyr et de Navale apparaît d'autant plus élevé que l'on remonte dans le temps, sauf pour les années 1930-1940. Pour la période 1967-1971, 44 % des élèves de l'école de Saint-Cyr étaient des fils d'officiers ou sous-officiers, et 31 % des élèves de l'École navale entre 1945 et 1960 (6).

Cependant, beaucoup de ces parlementaires et ministres sont nés dans des familles mêlées à la vie politique. Ils ont été élevés non seulement dans une ambiance militaire, mais aussi dans une ambiance politique. On peut, en effet, relever les noms de plusieurs dizaines d'officiers devenus députés, sénateurs ou ministres et qui étaient fils, petits-fils, neveux, gendres d'hommes politiques ou d'officiers supérieurs qui ont exercé des fonctions politiques.

Ce phénomène d'endorecrutement se retrouve dans bien d'autres pays. En Espagne, 80 % des officiers de l'armée de Terre étaient en 1964-1968 fils de militaires ; 44 % en Angleterre en 1959 ; 22 % aux Pays-Bas en 1948-1951 (7).

*Ancrage à droite.* — La distinction dichotomique entre gauche et droite politiques est difficilement applicable aux militaires. Pour les officiers qui ont accédé à des fonctions gouvernementales ou parlementaires, comme pour l'ensemble des cadres supérieurs de l'armée, la ligne de clivage politique s'est fondée sur des plans assez différents aux diverses époques. Au début de la III<sup>e</sup> République, la principale fissure politique séparait d'un côté des royalistes, de l'autre les républicains ; à la charnière du siècle, les dreyfusards et les anti-dreyfusards ; après la séparation de l'Église et de l'État, les conservateurs et les libéraux.

(5) J.-P.-H. Thomas, La fonction militaire, *Bulletin de la Société française de Sociologie*, décembre 1974, p. 20.

(6) M.-L. Martin, Un cas d'endorecrutement : le corps des officiers français 1945-1975, *Archives européennes de Sociologie*, XVIII, 1977, p. 31.

(7) M.-L. Martin, *op. cit.*, p. 32.

Sous la République des Ducs, l'élite militaire n'était pas républicaine. Les officiers qui détenaient à cette époque des fonctions politiques avaient fait une partie de leur carrière militaire dans l'armée de l'Empire et jusqu'à la chute de Mac-Mahon, et même plus tard, la grande majorité d'entre eux se rangeait aux côtés des monarchistes ou des bonapartistes. D'autres anciens officiers contribuèrent à déplacer la majorité parlementaire. Ils votaient tantôt avec la droite, tantôt avec la gauche, sans qu'il soit possible de les fixer sur l'échiquier politique. Bien que ralliés, ils restèrent, en majorité, foncièrement conservateurs. Les hommes de gauche étaient à cette époque très peu nombreux parmi les parlementaires anciens officiers. On ne pourrait en citer qu'une quinzaine.

L'affaire Dreyfus qui scinda la nation en deux camps fut particulièrement ressentie par les cadres de l'armée, car, ce qu'on reprochait aux défenseurs de Dreyfus, c'était d'ébranler la confiance du peuple dans les chefs de l'armée. On se battait pour ou contre le militarisme. C'est essentiellement par rapport à cette affaire et à ses suites que s'est déterminée l'orientation politique de la soixantaine de députés et sénateurs anciens officiers siégeant au Parlement à cette époque. Le général Mercier se prononça nettement pour la culpabilité, et devait, du reste, réaffirmer sa position pendant la révision du procès devant le conseil de guerre. Le général Billot (cabinet Meline) déclara à la tribune de la Chambre qu'il était « douloureux de voir une campagne... poursuivie... contre l'honneur de l'armée ». Le général Zurlinden, démissionna du Gouvernement lorsque le président du Conseil se montra favorable à la révision du procès. Le général Chanoine, qui le remplaça, démissionna à son tour, en déclarant qu'il remettait « aux mains des représentants de la nation le dépôt qui lui était confié, l'honneur de l'armée ». Leur action a été pourtant moins spectaculaire que celle de Paul Déroulède, ancien officier qui, à la tête de la Ligue des Patriotes, agitait au même moment l'opinion publique au nom du nationalisme.

La majorité des officiers élus députés entre 1900 et 1940 siégèrent dans les rangs de la droite. On retrouve chez beaucoup d'entre eux la caractéristique psychologique que décrivait Lyautey en parlant de certains officiers de son temps : « ils étaient disposés à traiter de décadence ce qui était évolution... et à se placer, pour juger d'un présent qui contenait des germes inconnus, au point de vue d'un passé irrémédiablement mort » (8). Ils étaient plus traditionalistes que conservateurs. Patriotes ou nationalistes, ils n'étaient pas si

(8) Maréchal Lyautey, *Du rôle social de l'officier*, Paris, Juillard, 1946, p. 51.

réfractaires aux réformes sociales préconisées par la gauche que les parlementaires porte-parole de groupes de pression économique. Il y avait aussi des libéraux, qui appartenaient soit au groupe de la gauche républicaine, soit aux groupes socialiste ou radical, et qui étaient, dans la plupart des cas, des anciens polytechniciens d'origine sociale modeste.

À la Libération, selon une estimation de l'Union pour la Défense du Service public, les tribunaux et autres instances avaient examiné 42 000 cas concernant des officiers de carrière, dont la plupart aboutirent à des non-lieux (9).

Le rôle joué par certains militaires lors de la décolonisation, notamment en Algérie, est présent dans la mémoire de chacun.

### Conclusion

Le déclin puis le tarissement du recrutement de ministres parmi les militaires s'explique par les événements politiques internes et par la décolonisation, mais aussi par le changement du profil de l'élite militaire depuis la dernière guerre. La nouvelle technologie des armements et de la stratégie à l'âge atomique privilégié, au détriment du commandant de troupes, le militaire scientifique, le militaire-ingénieur qui se livre à des recherches dans le complexe militaire-industriel. Le militaire-expert est un conseiller technique indispensable, mais il est très différent du meneur d'hommes de jadis et en conséquence il n'a pas de vocation politique.

Le nombre de militaires qui ont siégé au Parlement ou qui ont exercé des responsabilités ministérielles ne reflète qu'en partie le rôle joué par les officiers supérieurs dans la destinée politique de la nation. Ce rôle est attesté par de nombreux observateurs et témoins, anciens ou récents. L'index des noms dans les ouvrages d'histoire ou celui de *L'Année politique* à divers moments montrent que même les militaires qui ont gardé leur épée — ceux qui ont exercé des commandements — ont été directement associés aux principales décisions politiques concernant la défense ou les colonies. Les plus illustres avaient fait preuve d'une grande sensibilité politique, comme le général Massu le 29 mai 1968 à Baden en persuadant de Gaulle de rentrer à Paris.

Notons à titre comparatif qu'en Angleterre, durant la période correspondant à la IV<sup>e</sup> République, 12 officiers furent chargés de

(9) Libération automne-hiver 1944, *Les Dossiers de l'Histoire*, novembre-décembre 1984, p. 21.

fonctions ministérielles, dont 10 conservateurs. Depuis, le nombre d'officiers supérieurs parmi les ministres britanniques s'est réduit de moitié. Mais il subsistait encore en 1970 à la Chambre des Communes un groupe de 24 militaires. Depuis la guerre aucun militaire ne fut nommé ministre dans les deux pays vaincus, Allemagne et Japon, ni dans la plupart des autres démocraties européennes. En Italie un amiral devint en 1945-1946 ministre de la marine et deux généraux, sous-secrétaires d'Etat, l'un à la défense, l'autre à l'aéronautique. Mais depuis quarante ans aucun militaire n'a été coopté au Gouvernement. L'historien de demain retiendra toutefois qu'un des hommes les plus populaires dans les années 1970 fut le général Della Chiesa, chargé de la lutte contre le terrorisme et la mafia. Si l'Italie avait été en régime présidentiel, il aurait eu des chances sérieuses d'être porté par le suffrage universel à la Présidence de la République, car il était perçu comme un « bon républicain » (ce qui ne fut pas jadis le cas avec le général Boulanger, qui contestait la légitimité de la classe politique).

Depuis plus d'un siècle, aux sommets de l'histoire ou à des moments dramatiques, se profilent les silhouettes de militaires qui se métamorphosent en chefs politiques, des généraux qui abandonnent le sabre, même si par la suite on leur érige des monuments où ils apparaissent — en dépit de l'évidence historique et d'une manière qui amuse les enfants — au dos d'un cheval cabré : de Washington à Ataturk, de Bolivar à Mannerheim, de Hindenburg à Franco, de Peron à Eisenhower. « Vous avez conquis ces contrées à dos de cheval, mais pourrez-vous les gouverner sans mettre pied à terre ? » demandait un sage mongol au Grand Khan. Bonaparte l'avait très vite compris : « Ce n'est pas comme général que je gouverne mais parce que la nation croit que j'ai les qualités civiles propres au gouvernement. » Il se perdit quand il reprit l'épée.

Dans les pays du Tiers Monde, quand des militaires sont associés au pouvoir politique ils ont inéluctablement tendance à l'accaparer tout entier. Dans ces pays — où les préconditions économiques, sociales et culturelles d'un régime démocratique ne sont pas réunies —, l'armée, en l'absence de partis, syndicats, associations, médias, constitue la seule force bien organisée. La tentation est dès lors très forte. Rien d'étonnant, que sur 155 nations indépendantes, 56 soient en 1985 sous une dictature militaire, toutes dans le Tiers Monde, à l'exception du Chili et de la Pologne. La question qu'il faut se poser n'est pas tant de savoir pourquoi les militaires réussissent à s'emparer du pouvoir dans les pays en voie de développement, mais plutôt pourquoi ils ne réussissent pas dans les pays hautement

développés, là où la force armée est encore plus forte, pourquoi ils n'y ont même pas la tentation, pourquoi dans les sociétés avancées les coups d'Etat et les putschs échouent presque toujours, pourquoi dans les démocraties compétitives les plus évoluées le pouvoir civil n'éprouve plus aujourd'hui le besoin de se « couvrir », en offrant à un général une place dans le Gouvernement — comme à la charnière du siècle en France. De ce point de vue, la quasi-absence de militaires parmi les ministres, alors qu'il y a parmi eux des représentants de l'agriculture, des syndicats ou du patronat, peut être considérée comme un indice significatif de la solidité des vieilles démocraties.

**RÉSUMÉ.** — *Dans les premières phases de la République le nombre de militaires parmi les ministres et les parlementaires fut élevé, puis il déclina rapidement, parallèlement à la consolidation de la République. Raisons de l'élimination des militaires du forum politique. La métamorphose de l'officier en homme politique. Portrait collectif du militaire sans épée, notamment l'origine sociale, le lignage militaire et l'ancrage à droite. Quelques aspects comparatifs dans la conclusion.*





# JOURNAL

## *Les transformations constitutionnelles en Pologne et en Hongrie*

PATRICE GÉLARD

### I. — LA CRÉATION DE JURIDICTIONS CONSTITUTIONNELLES

La tradition juridique constitutionnelle des Etats socialistes européens n'était pas favorable tant au contrôle de la constitutionnalité des lois et des actes administratifs qu'au contrôle de la légalité des actes administratifs. Cette opposition découlait de la conception selon laquelle l'Assemblée, élue au suffrage universel, était l'organe suprême du pouvoir et qu'en conséquence ses actes ne pouvaient pas être soumis à un quelconque contrôle ; elle découlait également de la théorie socialiste de l'unité du pouvoir et de la dépendance de tous les organes, participant à l'exercice du pouvoir, à l'égard de l'Assemblée. Depuis une vingtaine d'années cette situation a cependant évolué.

La Constitution yougoslave de 1963, puis celle de 1974 ont créé une Cour constitutionnelle, conçue au départ pour protéger les droits des républiques et des provinces contre les empiétements de la Fédération et inversement et accessoirement les droits et libertés du citoyen lorsqu'ils ne pouvaient pas être protégés par un autre moyen. Depuis 1963, la cour constitutionnelle de Yougoslavie a développé une importante jurisprudence qui a contribué à rendre particulièrement efficace le fédéralisme et l'autogestion yougoslave (1).

En 1968, la Tchécoslovaquie s'est transformée en Etat fédéral et s'est dotée également d'une Cour constitutionnelle. Mais depuis cette date, la loi sur la Cour constitutionnelle n'a pas été promulguée et les juges ne sont toujours pas désignés.

Quant aux autres pays socialistes, les récentes constitutions ont généralement prévus des dispositions visant à assurer le respect de la Constitution,

(1) Il existe également une Cour constitutionnelle dans chacune des six républiques et dans les deux provinces yougoslaves.

soit en insistant sur le rôle de gardien de la Constitution de l'exécutif collégial (Présidium, Présidence ou Conseil d'Etat), soit, comme en Roumanie, en créant une commission constitutionnelle, chargée de veiller à un plus grand respect de la Constitution. Mais ces dispositions ne présentent en règle générale, qu'un intérêt très relatif et aucune décision importante ne mérite d'être mentionnée.

Enfin, il convient de noter que la plupart des pays socialistes se sont engagés dans la voie du contrôle de la légalité des actes administratifs, soit par la voie d'exception devant les tribunaux de droit commun (Hongrie, Bulgarie), soit par la mise en place d'une juridiction administrative spécifique (Pologne).

Mais une étape nouvelle vient d'être franchie puisque la Hongrie en 1984 et la Pologne en 1986 vont dorénavant disposer d'un organe tout particulièrement chargé de veiller au contrôle de la constitutionnalité et disposant d'un certain nombre d'attributions de nature juridictionnelle.

Tout d'abord, la Hongrie, avec la loi, n° 1, de 1984, s'est dotée d'un *Conseil du droit constitutionnel* puis la Pologne, un an plus tard, par la loi du 29 avril 1985, a mis en place un *Tribunal constitutionnel* qui a commencé de fonctionner le 1<sup>er</sup> janvier 1986.

Il convient de rapidement examiner le contenu de ces deux lois et d'en tirer quelques enseignements.

### 1. *La composition de ces organes de contrôle constitutionnel*

Le Conseil du droit constitutionnel hongrois comprend de 11 à 17 membres (actuellement 15 membres), élus par l'Assemblée hongroise et éventuellement révoqués par elle. Ces membres sont proposés par le Conseil national du Front populaire hongrois (2) et exercent leurs fonctions pour la durée de la législature. La loi de 1984 ne prévoit pas d'interdiction de réélection. A l'issue du renouvellement du 28 juin 1985, le Conseil de droit constitutionnel comprenait un président, un secrétaire et 13 membres dont 7 députés et 6 juristes hautement qualifiés (universitaires ou magistrats). En outre un certain nombre de personnes participent aux séances du Conseil avec voix consultative ; il s'agit du ministre de la justice, du président de la commission centrale populaire de contrôle et de surveillance (3), du président de la Cour suprême, du Procureur général. Occasionnellement, le président du Conseil peut inviter d'autres personnes.

Le tribunal constitutionnel polonais rappelle beaucoup plus dans sa

(2) Le Front dans les pays socialistes européens regroupe toutes les forces politiques et sociales et dispose du monopole d'organisation des élections. Son intitulé et ses règles de fonctionnement varient d'un pays à l'autre.

(3) La commission centrale populaire de contrôle et de surveillance associe la population et les organisations sociales aux missions de contrôle de l'appareil de l'Etat et de l'administration ; son statut est comparable au Comité de contrôle populaire en Union soviétique, héritier de l'Inspection ouvrière et paysanne de l'époque de Lénine.

composition le Conseil constitutionnel français : il comprend 12 membres (1 président, 1 vice-président et 10 juges) élus et révoqués par la Diète pour huit ans avec renouvellement par moitié tous les quatre ans. Nul ne peut être réélu après expiration du mandat de huit ans. La Diète doit choisir des personnes disposant de grandes connaissances juridiques (universitaires, magistrats ou procureurs) et les fonctions de membre du Tribunal sont incompatibles avec les fonctions de député ou de membre du Gouvernement... Les membres du Tribunal prêtent serment et disposent d'immunités en matière pénale (4).

## 2. Compétences et procédure

*Compétences.* — Le conseil du droit constitutionnel hongrois est compétent sur tout texte juridique (lois, règlements, actes administratifs des autorités centrales ou locales, contrats ou arrêts de règlement de la Cour suprême) ; à l'inverse, la compétence du Tribunal constitutionnel polonais est plus restreinte, en raison de l'existence de tribunaux administratifs. Il n'est compétent, en effet, qu'en ce qui concerne les lois et les règlements édictés par le Conseil d'Etat, le Gouvernement ou l'administration centrale, à l'exclusion des actes des autorités locales.

Ces deux organes doivent adresser un rapport annuel à l'Assemblée. Mais le tribunal polonais peut être saisi de questions d'interprétation par les juridictions suprêmes au cours d'une procédure.

*Saisine.* — Les modalités de saisine sont tout à fait comparables dans les deux pays. Elles sont à la fois limitées à certaines autorités ou organismes mais le nombre de ces autorités ou organismes est beaucoup plus étendu que dans le cas de la saisine du Conseil constitutionnel français.

Le Conseil du droit constitutionnel hongrois peut *se saisir de lui-même* ou être saisi par l'Assemblée législative, sa présidence, le conseil des ministres, un député, un membre du Gouvernement, le président de la Cour suprême, le procureur général ou un membre du conseil ; il peut également être saisi par les instances dirigeantes des organisations sociales (syndicats, mouvement de jeunesse, etc.), des organisations de représentation d'intérêt national, des coopératives, par des conseils municipaux ou des conseils départementaux ou encore par un tribunal, décidant de surseoir à statuer en cours d'instance.

Le Tribunal constitutionnel polonais peut être saisi par la présidence de la Diète, par une commission permanente, par 50 députés, par le Conseil d'Etat ou son président, par le Tribunal d'Etat (Haute Cour de justice), par le président de la Chambre suprême de contrôle, par le conseil

(4) Le Tribunal constitutionnel polonais a été constitué au mois d'octobre 1985. Il comprend en son sein plusieurs professeurs de droit (dont le président, professeur de droit international à l'Université de Poznan) et des magistrats des différentes juridictions.

des ministres ou son président, par le premier président de la Cour suprême, par le président de la Haute Cour administrative, par le président de l'arbitrage économique d'Etat, par le Procureur général ou par le Comité exécutif du Conseil national du Mouvement patriotique pour la renaissance nationale (front populaire) (5) ; il peut être également saisi par les conseils du peuple de Voïvodies ou par leur président (département), par les organes centraux des organisations sociales ou des organisations coopératives ou socioprofessionnelles d'agriculteurs. En matière de défense, le tribunal peut être saisi par le président de la Diète, le Conseil d'Etat, le conseil des ministres ou le Comité de défense ; en matière de questions juridiques en cours de procédure, il peut être saisi par le premier président de la Cour suprême, le président de la Haute Cour administrative, le président de l'arbitrage économique d'Etat ou les organes suprêmes ou centraux de l'administration de l'Etat.

*Procédure.* — Le Conseil hongrois pratique une procédure inquisitoriale. Il statue à la majorité avec voix prépondérante éventuelle du Président à condition qu'un quorum des deux tiers soit atteint.

Par contre le Tribunal polonais pratique une procédure contradictoire avec comparution obligatoire des requérants, de la partie adverse et du Procureur. Le Tribunal polonais fonctionne en formation de jugements de cinq membres et pour les questions juridiques soulevées à titre préjudiciel en formation de trois membres. Il ne statue en formation plénière qu'en cas de second examen.

### 3. Le jugement

*En ce qui concerne l'inconstitutionnalité des lois.* — Tant en Hongrie qu'en Pologne les pouvoirs de l'organe de contrôle constitutionnel demeurent très restreints en ce qui concerne les lois. Quand il estime qu'une loi est contraire à la Constitution, l'Assemblée législative est saisie. La loi polonaise prévoit que la Diète doit examiner la décision du Tribunal, dès que possible et décider soit de modifier la loi contestée, soit de l'abroger, soit de passer outre à la décision du Tribunal. La loi hongroise demeure beaucoup plus succincte et prévoit seulement que l'Assemblée décide en dernier lieu.

*En ce qui concerne l'inconstitutionnalité des autres textes juridiques.* — Dans ce domaine les pouvoirs de l'organe chargé du contrôle de la constitutionnalité sont beaucoup plus étendus qu'en ce qui concerne les lois (bien qu'en Hongrie les actes de la présidence soient assimilés aux lois).

Le Conseil hongrois peut, face à l'inconstitutionnalité d'un acte administratif, imposer un délai à l'autorité administrative pour mettre fin à la

(5) Le Mouvement patriotique pour la renaissance nationale a remplacé l'ancien Front de l'unité nationale, réorganisé après les événements de 1980-1981.

violation constitutionnelle ; il peut également suspendre l'application de la règle de droit jusqu'à l'abrogation ou la modification du texte incriminé ; la décision de la suspension est alors publiée au *Journal officiel* et les règles suspendues deviennent dès lors inapplicables ; par contre, les décisions de la Présidence ou de la Cour suprême ne peuvent pas faire l'objet de suspension.

Si le délai imposé par le Conseil n'est pas respecté par l'autorité administrative incriminée, le Conseil peut alors saisir l'autorité administrative supérieure ou l'organe de contrôle dont elle dépend. Si ce délai n'est pas respecté par le conseil des ministres, la Cour suprême ou le Procureur, le Conseil saisit alors l'Assemblée qui décide de la suite à donner.

Les attributions du Tribunal polonais sont tout à fait comparables : il saisit l'autorité administrative incriminée qui dispose d'un délai de trois mois pour modifier ou abroger l'acte inconstitutionnel. A l'expiration de ce délai les dispositions inconstitutionnelles sont automatiquement abrogées. Le Tribunal peut, dans certains cas, décider la suspension immédiate. L'autorité administrative peut cependant demander un nouvel examen au Tribunal statuant alors en formation plénière.

#### 4. *Observations*

La création du Conseil du droit constitutionnel en Hongrie et du Tribunal constitutionnel en Pologne constitue une véritable révolution juridique dans les Etats socialistes de l'Est européen. Certes ces deux organes ne sont pas assimilables à de véritables juridictions constitutionnelles en ce qui concerne tout d'abord leur composition, encore très politique par le mode de désignation (élection et révocation par l'Assemblée législative) même si un effort de recrutement de juristes qualifiés apparaît dans les deux lois ; mais la révocation possible de membres aboutit en fait à une absence d'immunité même si les lois prévoient l'immunité pénale. En fait, la composition de ces deux organes rappelle plus le comité constitutionnel de la IV<sup>e</sup> République que notre actuel Conseil constitutionnel.

Certes également les compétences de ces deux organes demeurent particulièrement réduites en ce qui concerne la constitutionnalité des lois et se limitent en fait à attirer l'attention du Parlement sur des irrégularités juridiques qui ne peuvent être que de formes. Néanmoins une brèche est ici ouverte dans la toute puissance de l'Assemblée législative qui peut être ainsi amenée à revoir une loi discutable juridiquement.

Par contre, en ce qui concerne les compétences de ces organes de contrôle constitutionnel à l'égard des actes administratifs, le bouleversement est évident et spectaculaire : dorénavant une instance à caractère juridictionnel peut suspendre, annuler ou obliger à refondre un texte administratif inconstitutionnel alors que l'équivalent du recours pour excès de pouvoir n'existait pas en fait dans les Etats socialistes. Les conséquences de ce bouleversement sont encore imprévisibles mais elles peuvent

conduire à une véritable remise en cause du mode de fonctionnement de l'administration par la substitution du contrôle juridictionnel aux règles du centralisme démocratique qui impliquent le pouvoir hiérarchique de l'autorité administrative supérieure sur les actes de l'autorité administrative inférieure. Elles peuvent enfin contribuer à la protection des droits et libertés du citoyen lorsque ceux-ci au cours d'un procès soulèveront l'exception d'inconstitutionnalité qui pourra alors faire l'objet d'un examen approfondi par l'instance de contrôle constitutionnel.

La préoccupation du législateur hongrois et polonais allait d'ailleurs dans ce sens : l'un comme l'autre souhaitent un plus grand respect de la règle de droit par tous les auteurs de textes juridiques afin de revaloriser la place du droit dans la société et par voie de conséquence les droits et les libertés tant du citoyen que des diverses autorités politiques et administratives. La très récente jurisprudence du Conseil du droit constitutionnel hongrois qui a rendu deux jugements en 1984 va dans ce sens. Dans la première espèce, le Conseil, saisi par un syndicat, a considéré comme contraire à la Constitution un arrêté du ministre des finances sur la liquidation des entreprises ; le Conseil a estimé que l'arrêté ne respectait pas suffisamment l'autonomie et l'indépendance des entreprises et des coopératives, garantie par la Constitution, ni les intérêts des syndicats. Le Conseil a accordé un délai de six mois pour la mise en conformité de cet arrêté avec la Constitution. Dans la seconde espèce le Conseil a demandé l'annulation d'un arrêté du 1<sup>er</sup> décembre 1979 du ministère du travail qui interdisait certains licenciements pour raisons économiques et qui n'était justifié que par des raisons conjoncturelles. Il convient cependant de noter que le juge constitutionnel hongrois interprète non seulement le texte de la Constitution mais aussi son esprit (6).

Enfin on ne peut que constater l'indiscutable influence du système français de contrôle de la constitutionnalité sur les systèmes hongrois et polonais tant en ce qui concerne la composition, que la saisine et même les compétences (7). Une étape décisive dans la revalorisation du texte constitutionnel vient d'être ainsi franchie en Europe de l'Est.

## II. — LES RÉFORMES DU DROIT ÉLECTORAL

### *Les élections hongroises du 8 et du 22 juin 1985*

La loi constitutionnelle de 1983 qui a modifié le système électoral hongrois a été appliquée pour la première fois en juin 1985. Il convient de

(6) Aucun délai n'est prévu par les lois instaurant les juridictions constitutionnelles pour la recevabilité des recours. Selon le modèle yougoslave, un texte contraire à la Constitution peut être attaqué à tout moment y compris après son abrogation ou sa modification.

(7) Il y a aussi une indiscutable influence yougoslave qu'il convient de mentionner.

rappeler que cette loi qui avait suscité en son temps de vifs débats tant au sein du parti qu'au sein des milieux juridiques instaurait trois changements essentiels : au niveau du choix des candidats où une grande liberté a été admise, au niveau de l'obligation de la pluralité des candidatures dans chaque circonscription et enfin par l'institution d'un second vote en faveur d'une liste nationale regroupant les personnalités les plus importantes du parti et de l'Etat, les représentants des unions d'artistes et de créateurs, les représentants des minorités régionales et des Eglises (8).

Tout d'abord en ce qui concerne le choix des candidats, 1 500 000 citoyens participèrent à 42 500 réunions des conseils locaux et à 719 réunions de choix des candidats, organisées sous l'égide du Front populaire patriotique hongrois. Malgré certaines difficultés pour trouver deux candidats dans certaines circonscriptions, il y eut au total 867 propositions de candidatures dont 762 ont été retenues (il fallait obtenir le tiers des voix des assemblées de citoyens pour être retenu) sans qu'elles soient toutes pour autant acceptées par le Front populaire patriotique (ainsi 51 candidats, retenus par les citoyens, n'étaient pas recommandés). Pour les 352 sièges à pourvoir, au scrutin majoritaire à deux tours, il y avait 4 candidats dans 4 circonscriptions, 3 candidats dans 50 circonscriptions et 2 candidats dans toutes les autres. Quant aux 35 candidats de la liste unique nationale, il convient de noter la présence de 16 personnalités de l'Etat et du parti dont 9 membres du bureau politique, divers représentants des minorités nationales, des artistes, le Grand Rabbin de Budapest, les chefs des Eglises protestantes ; l'Eglise catholique avait décliné la proposition de participer à cette liste nationale.

Au niveau des résultats, il y eut 5,4 % de bulletins nuls et 1,2 % de bulletins blancs et une participation de 93,9 %. Il y eut ballottage dans 45 circonscriptions et 25 députés élus l'ont été parmi les non-recommandés.

Ainsi pour la première fois la dualité de candidatures a été appliquée en Hongrie et les élections ont fait apparaître des résultats où pour la première fois les électeurs pouvaient exercer un véritable choix (avec obligation de rayer des noms de candidats).

### *Les élections polonaises du 13 octobre 1985*

La Pologne a suivi, à peu de chose près, le modèle hongrois en adoptant le 29 mai 1985 une loi qui modifie profondément l'ancien système. Comme en Hongrie on relève l'obligation de la pluralité de candidatures (au moins deux candidats par siège) et l'existence d'une liste nationale comprenant

#### *(8) Bibliographie sur cette question :*

- H. G. Heinrich, *Hungary, Politics, Economics and Society*, London, Frances Pinter (Publishers), coll. « Marxist Regimes », 1986.  
*L'URSS et l'Europe de l'Est en 1982-1983, en 1983-1984, édition 1985*, articles sur la Hongrie de Thomas Schreiber, Notes et Etudes documentaires, n°s 4737-4738, 1983, n°s 4767, 1984 et 4793, 1985.  
Articles du journal *Le Monde*, 24 avril 1985, 2 mai 1985, 8, 11 et 25 juin 1985.

les plus importantes personnalités du parti et de l'Etat ainsi que les chefs des autres formations politiques, des organisations sociales et des groupements religieux. Cette liste contient 50 noms. Néanmoins la loi a maintenu un scrutin plurinominal qui complique quelque peu les choix des électeurs alors que lors du débat sur la loi plusieurs personnes étaient favorables au scrutin uninominal. De plus la loi n'oblige pas à rayer des noms comme en Hongrie et le candidat placé en premier est présumé récupérer le vote favorable si aucun nom n'est rayé (9).

Aussi les élections du 13 octobre 1985 ont été moins surprenantes que celles de Hongrie. Tous les candidats placés en tête ont été élus et les candidats placés seconds n'ont jamais dépassé 5 % des suffrages. Ainsi les 460 députés élus à la Diète polonaise l'ont été sans surprises et aucun ballottage (obligatoire si aucun candidat n'obtient la majorité absolue et 50 % au moins des votants) n'a été enregistré. La seule surprise a été le taux de participation de 78,64 %, particulièrement faible pour un Etat socialiste et de surcroît contesté par *Solidarité* qui avait appelé au boycott des élections.

Les deux réformes électorales hongroise et polonaise sont une intéressante relance de la démocratisation des élections dans les pays socialistes d'Europe de l'Est alors que les précédentes tentatives avaient été peu fructueuses (pluralité de candidatures non obligatoire et élection en fait automatique du premier candidat).

L'élément le plus étonnant de ces réformes consiste vraisemblablement dans l'obligation pour les candidats de faire une campagne effective, de prendre la parole et de répondre aux questions des électeurs. Ainsi dans une circonscription de Varsovie, un professeur d'Université a dû se confronter avec un champion sportif et échanger des arguments devant les électeurs. Néanmoins, la réforme polonaise demeure moins audacieuse que la réforme hongroise qui constitue peut-être à terme le modèle des réformes électorales dans les pays socialistes européens.

(9) *Bibliographie sur cette question :*

*La réforme du système électoral en Pologne et la loi du 29 mai 1985 sur le règlement des élections à la Diète de la République populaire*, Varsovie, Agence polonaise Interpress, 1985. V. tout particulièrement l'article de Stanislaw Gebethner, professeur à l'Institut des Sciences politiques de l'Université de Varsovie qui étudie tout le débat sur la loi électorale.

Article de Jan Krauze, journal *Le Monde*, 17 octobre 1985.



# *Repères*

## **PORTUGAL**

### **Élections présidentielles du 16 février 1986**

Electeurs inscrits : 7 588 297 ; votants : 5 935 294 ; bulletins blancs : 20 487 ; bulletins nuls : 34 729 ; suffrages exprimés : 5 880 078 ; participation : 78,22 %.

M. Mario Soares (élu) : 3 015 350 (51,28 %) ; M. D. Freitas do Amaral : 2 864 728 (48,72 %).

## **DANEMARK**

### **Référendum du 27 février 1986 sur l'adhésion du Danemark à la CEE**

Participation : 74 % ; nombre de voix, oui : 1 629 824 (56,2 %) ; non : 1 268 000 (43,8 %).

## PAYS-BAS

### Élections à la Seconde Chambre du 21 mai 1986

Partis	1986			1982		
	Voix	%	Sièges	Sièges	%	Voix
Votants	9 167 335	85,7	150	150	80,6	8 226 924
PvdA	3 052 268	33,3	52	47	30,4	2 499 562
CDA	3 170 081	34,6	54	45	29,3	2 414 176
VVD	1 595 377	17,4	27	36	23,1	1 897 986
D 66	561 865	6,1	9	6	4,3	355 830
PSP	110 331	1,2	1	3	2,3	187 150
SGP	159 897	1,8	3	3	1,9	156 782
CPN	57 840	0,6	0	3	1,8	147 510
PPR	115 009	1,3	2	2	1,6	136 095
RPF	83 269	0,9	1	2	1,5	124 018
GPV	88 006	1,0	1	1	0,8	67 234
EVP	21 985	0,2	0	1	0,7	56 363
AR '85	3 718	0,0	0			
CD	12 299	0,1	0			
Groenen	18 568	0,2	0			
VCN	4 683	0,1	0			
CP	36 701	0,4	0	1	0,8	67 363
PGI	1 229	0,0	0			
SP	31 983	0,4	0		0,5	44 690
PAT	4 532	0,1	0			
Brummer	64	0,0	0			
GMO	2 398	0,0	0		0,1	7 374
PvdM	15 228	0,2	0			
Loesje	12 833	0,1	0			
HP	494	0,0	0			
SAP	3 939	0,0	0			
PAB	2 153	0,0	0			
Wissink	585	0,0	0			

CDA : Appel chrétien-démocrate ; PvdA : Parti du Travail ; VVD : Libéraux de droite ; D 66 : Libéraux de gauche ; PSP : Parti socialiste-pacifiste ; CPN : Parti communiste ; SCP : Parti de la Politique réformée ; PPR : Parti politique des Radicaux ; RPF : Fédération politique réformée ; GPV : Ligue politique réformée ; CP : Parti centriste (extrême droite) ; EVP : Parti populaire évangélique.

## *Lettre de Londres\**

G. W. JONES

### *Le Gouvernement central*

La vie politique britannique vient d'être dominée par l'affaire Westland, une compagnie d'hélicoptères située à Yeovil, dans le Somerset, à l'ouest du pays. La question de son avenir a provoqué la démission de deux ministres et sapé l'autorité du Gouvernement et du Premier ministre. Sa cote de popularité dans les sondages et celle de son parti n'ont jamais été aussi basses depuis la période qui précéda la guerre des Falklands. Pour la première fois depuis son accession à la tête du Parti conservateur en 1975, Mme Thatcher se trouve sérieusement menacée. Ses concurrents se font entendre et les médias regorgent de spéculations sur son éventuel successeur. Ses soutiens parlementaires craignent de perdre leur siège aux prochaines élections. Mme Thatcher n'est plus considérée comme un atout pour son parti. L'aventure de Westland a jeté le doute sur ses capacités de conduire son Gouvernement, et c'est là sa portée principale. Le style de gouvernement de Mme Thatcher a été mis en cause.

L'histoire commença fin 1984 lorsque les difficultés financières de la firme devinrent évidentes. Elle ne parvenait plus à vendre ses produits et ses pertes augmentaient à mesure que se rétrécissaient ses carnets de commande. Ses appels au Gouvernement étaient vains puisqu'il refusait d'intervenir directement en achetant des hélicoptères ou en prenant une participation à son capital. Pour le Premier ministre, les règles du marché devaient prévaloir et la compagnie devait, seule, décider de son propre sort. Elle modifia la composition de son conseil d'administration, lequel discuta plusieurs propositions de prise de participation par d'autres groupes. Au cours de l'automne 1985, la solution la plus prometteuse parmi d'autres était l'achat de la firme par une compagnie américaine, Sikorsky, ce qui

\* Traduction Noëlle Burgi.

aurait permis la poursuite des activités de production dans l'usine. C'est alors qu'intervint le ministre de la défense, M. Michael Heseltine. Il s'inquiéta de la mainmise américaine et proposa qu'on l'autorisât à soumettre une offre alternative comprenant des entreprises européennes de défense. Il obtint cette permission et monta très rapidement un consortium européen de firmes privées et publiques prêtes à prendre le contrôle de Westland. Les Américains répliquèrent par l'introduction d'une dimension européenne à leur offre en s'adjoignant la compagnie italienne Fiat. Le marché s'engagea, chacun des rivaux faisant des offres aux actionnaires de Westland, montant les enchères à chaque étape. Finalement, le conseil d'administration de Westland, les salariés et une majorité d'actionnaires semblèrent préférer le montage Sikorsky-Fiat.

Le Gouvernement se tenait toujours à l'écart et voulait abandonner la décision à la compagnie. Mais M. Heseltine avait pris au sérieux sa tâche de promouvoir un consortium européen, ce qu'il avait fait très ouvertement. Son plaidoyer public et ses pressions provoquèrent la colère du ministre du commerce et de l'industrie, M. Leon Brittan. Celui-ci chercha à contrer la campagne de son collègue de cabinet en organisant des « fuites » dans la presse, lesquelles vantaient les vertus de l'offre américaine. M. Heseltine répliqua en utilisant les mêmes moyens, et il apparut que deux ministres s'opposaient avec leurs ministères en se faisant les champions d'offres rivales. M. Brittan se considérait dans la ligne de la politique gouvernementale, puisqu'il laissait la compagnie décider elle-même en faveur de l'offre américaine, tandis que M. Heseltine considérait lui aussi exécuter la politique du Gouvernement en appuyant la solution européenne. Il accusait son collègue de se faire le protagoniste, sous couvert de l'autonomie de la compagnie, d'un projet mettant une entreprise britannique sous contrôle américain. M. Brittan accusait de son côté M. Heseltine d'outrepasser la politique gouvernementale en insistant sur les mérites d'un consortium européen qu'il avait créé lui-même.

La décision initiale de laisser la compagnie choisir seule étant acquise, le tour que prenaient les événements fut examiné dans un certain nombre de réunions du Cabinet et de commissions interministérielles présidés par Mme Thatcher en présence des deux ministres concernés. M. Heseltine eut la très nette impression que le Premier ministre et M. Brittan s'étaient alliés contre lui pour faire barrage à son consortium. Alors que ces derniers affirmaient respecter la politique gouvernementale, Heseltine se plaignit d'obstruction. Il accusa le Premier ministre de l'empêcher de faire examiner par le Cabinet et les commissions interministérielles son projet. Il soupçonnait Mme Thatcher et M. Brittan de se livrer à une conspiration. Lors de la première réunion du Cabinet en 1986, M. Heseltine se trouva effectivement isolé. Et lorsqu'on lui annonça que toutes les déclarations futures concernant l'affaire Westland devaient au préalable obtenir l'aval de la direction du Cabinet (*Cabinet Office*) afin de s'assurer de leur conformité avec la politique gouvernementale — ce qui est une pratique courante —, il refusa, ramassa ses dossiers, quitta le Cabinet et annonça sa

démission. On n'avait pas vu de tels départs depuis 1886, lorsque Joseph Chamberlain démissionna du Cabinet de Gladstone à propos de l'autonomie de l'Irlande. En partant, M. Heseltine voulait protester contre le style de Mme Thatcher dans la conduite de son Gouvernement. Il était, dit-il, trop présidentiel, il négligeait la dimension collective — explication qui recoupait celle du ministre des affaires étrangères, George Brown, lors de sa démission du Cabinet de Harold Wilson en 1968.

Mais cette question de style fut bientôt occultée par la controverse sur le rôle de M. Brittan. Il était accusé par M. Heseltine de saboter les prétentions du consortium européen. Deux incidents nourrirent les débats à la Chambre des Communes et les attaques contre M. Brittan, attaques qui finirent par le pousser à démissionner lui aussi, alors que le Premier ministre en personne avait pris sa défense. On lui attribua d'abord une tentative de persuader la direction d'une des compagnies candidates au sein du consortium européen de s'en retirer. Il y répondit par des assertions jugées trompeuses, mais non mensongères. Il aurait ensuite donné l'autorisation de divulguer une lettre confidentielle de l'adjoint du procureur général, lettre qui critiquait une déclaration de M. Heseltine. On ne put établir le rôle exact de M. Brittan dans cette affaire qu'après la publication d'un rapport d'enquête officiel sur la fuite. Ses explications aux Communes embarrassèrent plus d'un député conservateur. Il était devenu évident qu'il avait perdu la confiance d'une très grande partie de ses alliés et il lui sembla qu'il ne pouvait plus continuer de siéger au Gouvernement.

Cette démission secoua le Parti conservateur. Il était temps, pensait-on, d'en finir avec ce genre de divisions, dont l'effet était catastrophique sur l'audience du parti. Et même si Mme Thatcher promettait de conduire le parti aux prochaines élections, beaucoup considéraient que ses jours étaient dorénavant comptés. Deux types de critiques contradictoires se concentraient sur elle. D'une part, l'affaire Westland illustrait une fois de plus son style personnel de gouvernement, au mépris du Cabinet et de la décision collective. D'autre part, on lui reprochait de ne pas avoir été suffisamment ferme face à un ministre qui poursuivait sa propre voie au mépris d'une décision claire du Cabinet. D'un côté elle était critiquée pour avoir agi contre M. Heseltine, et de l'autre pour ne l'avoir pas congédié quand il lança publiquement sa campagne pour le consortium. Deux critiques qui la condamnaient de part et d'autre, mais qui la maintenaient aussi en place, car il n'y avait pas de consensus sur un successeur possible. Divers candidats se sont fait connaître à travers des discours remarquables et l'on peut s'attendre dans les prochains mois à voir les médias évaluer les chances des uns et des autres.

Cette affaire fut analysée avec délices par les observateurs du système politique britannique. En effet, depuis la publication des *Mémoires* de Richard Crossman et de Barbara Castle, rien n'avait été aussi révélateur de la manière dont fonctionne le Gouvernement central, et l'affaire Westland jetait une lumière crue sur des zones ambiguës et incertaines dans le domaine des politiques publiques. On a vu comment le Premier ministre

conservait le contrôle de la composition et de la fréquence des réunions, comment il avait recours à des groupes *ad hoc* de ministres et de hauts fonctionnaires dès les premiers pas d'une politique, et avant même qu'elle ne soit traitée par les commissions interministérielles ou le Cabinet. Il apparaît également que, si le Premier ministre veut protéger d'un ministre renégat la décision collective, il doit la contrôler fortement. Les pressions divergentes des ministres et de leurs hauts fonctionnaires peuvent être perturbatrices si le Premier ministre ne fait pas prévaloir la volonté globale du Cabinet sur celle de ses collègues en guerre.

Cette affaire a également éclairci le rôle des hauts fonctionnaires en montrant combien ils assistent intimement leur ministre. Elle souleva le problème de savoir jusqu'où ceux-ci pouvaient soutenir un ministre, et en particulier jusqu'où ils pouvaient agir en son nom sans son autorisation expresse. Les événements soulignèrent l'importance des secrétaires privés et des conseillers techniques du ministre (*information officers*), hauts fonctionnaires entretenant le plus de relations suivies avec lui. Une fois de plus, la loi sur les secrets officiels fut discréditée devant les pratiques des « révélations officielles » lorsqu'un ministre est d'accord pour révéler quelque chose, ou des « fuites » dans le cas contraire.

L'affaire a mis en valeur le rôle de deux hauts fonctionnaires dont dépend beaucoup le Premier ministre : Bernard Ingham, son *Information Officer*, et Sir Robert Armstrong, son *Cabinet Secretary*. Il apparaissait que Mme Thatcher était devenue trop dépendante de M. Ingham et que celui-ci ne s'en était pas suffisamment référé à elle dans son action.

Le Parlement s'est avéré une force puissante, un contrepoids efficace exposant les activités du Gouvernement et le forçant à la transparence. Pour leur part les ministres, s'ils voulaient rester en place, devaient conserver sa confiance. La destruction de M. Brittan vient de son incapacité de convaincre la Chambre des Communes. Enfin, le problème non négligeable du pouvoir des commissions parlementaires est actuellement posé puisqu'elles ont été amenées à examiner cette affaire. Si elles peuvent exiger le témoignage d'un ministre, celui-ci n'est pas dans l'obligation de tout leur divulguer. La question se pose de savoir si elles sont en droit d'exiger la comparution des secrétaires privés et conseillers techniques auprès du ministre. Le Gouvernement s'y est refusé et a proposé un compromis en autorisant le *Cabinet Secretary* à fournir son témoignage — ce qu'il fit en déployant, avec un talent superbe, une magistrale subtilité de mandarin.

En février, l'offre de Sikorsky-Fiat a fini par l'emporter mais l'aventure de Westland n'en était pas encore à son terme. Pendant encore plusieurs mois on tentera de démêler le cours des événements afin de savoir qui est responsable de ces mésaventures qui se soldèrent par la démission de deux ministres et l'affaiblissement de la position du Premier ministre. Cet épisode restera certainement dans les annales comme un cas intéressant à étudier pour comprendre le fonctionnement actuel du Gouvernement britannique. Il influencera peut-être un changement dans le style de

Gouvernement. On dit déjà que Mme Thatcher est plus attentive au caractère collectif des décisions du Cabinet et des commissions interministérielles et qu'elle a pris conscience de la nécessité d'écouter plus attentivement les souhaits de son parti aux Communes. Quand existeront des livres racontant ces événements dramatiques, les analystes du système politique britannique auront tout intérêt à les consulter.

### *Le gouvernement local*

Le Gouvernement a publié à la fin du mois de janvier 1986 un livre vert (*Paying for Local Government*, Londres, HMSO, 1986, Cmnd 9714) exposant ses projets de transformation radicale du système de financement des gouvernements locaux. Tout en mettant en avant la nécessité d'augmenter l'initiative et la responsabilité locales, ces recommandations particulières visent, quant au fond, à renforcer la tendance centralisatrice qui caractérise l'équipe de Mme Thatcher face aux gouvernements locaux depuis son arrivée aux affaires en 1979.

Dans un pays où n'existe pas de constitution écrite délimitant les prérogatives du gouvernement central, le gouvernement local constitue un élément essentiel du système politique britannique. Il est le seul contre-pouvoir légitime au centre. Ce rôle est sanctionné par le fait que le Parlement lui accorde le droit de lever des impôts et qu'il est responsable, non devant la Chambre des Communes ou le Gouvernement, mais devant ses électeurs. Ainsi, tout ce qui touche au gouvernement local a de fait une portée constitutionnelle.

Les projets du livre vert excluent l'hypothèse d'un changement de structure des gouvernements locaux en un système unitaire, régional ou fédéral. On peut y relever cette phrase étonnante : « Le débat sur la dévolution a montré que la transformation constitutionnelle majeure nécessaire à un passage vers une structure fédérale, rencontrait peu de soutien. » On exclut également le renforcement des contrôles centraux, que ce soit par la limitation des pouvoirs fiscaux des autorités locales, par la subvention centrale de services comme l'éducation, ou encore en aidant une partie de ces services — en payant le salaire des instituteurs par exemple. Le projet gouvernemental entend surtout accroître la responsabilité des autorités locales face à leurs électeurs, en les maintenant dans le cadre de la structure actuelle.

Trois propositions principales sont énoncées à cet effet :

1. La transformation de l'impôt sur les propriétés bâties non habitables, ou impôt sur la propriété industrielle et commerciale (*non-domestic rate*) en un impôt national, selon un taux uniforme fixé par le Gouvernement et

\* N.d.t. : Cet impôt foncier concerne principalement les propriétés industrielles et commerciales mais il s'applique aussi à d'autres types de propriétés bâties non habitables comme les bâtiments publics (écoles, hôpitaux, mairies, etc.).

dont le produit serait redistribué aux collectivités locales au prorata du nombre d'habitants.

2. La taxe d'habitation (*domestic rate*) serait remplacée par une taxe municipale au taux de base fixe, payable par tous les adultes.

3. Le système des subventions serait simplifié et réduit à deux types : a) une subvention des besoins (*needs grants*) qui permettrait de compenser les inégalités financières entre les collectivités locales afin d'atteindre un même niveau de qualité des services ; et b) une subvention uniforme (*standard grant*) versée à toutes les collectivités locales au prorata du nombre d'habitants adultes.

Selon le Gouvernement, le dispositif actuel n'encourage pas la responsabilité locale. L'impôt sur les propriétés non habitables ne touche pas directement les électeurs de la zone considérée, mais son existence les pousse, avec les conseillers municipaux, à réclamer plus de dépenses, alors même qu'ils ne sont pas conscients du coût réel des dépenses envisagées. La taxe d'habitation n'est payée directement que par 18 millions d'électeurs sur 35 millions et, parmi ces 18 millions, seuls 12 en paient la totalité puisque 3 millions sont exonérés complètement et 3 autres partiellement. Le Gouvernement juge le système actuel trop complexe, incompréhensible et instable. Il obscurcirait et déformerait la relation entre la décision de la part d'une autorité locale de dépenser plus ou moins et celle de prélever plus ou moins d'impôts.

En fait, ces propositions n'améliorent pas réellement l'initiative et la responsabilité locales. Le gouvernement local voit ses revenus sur la propriété industrielle et commerciale remplacés par des recettes qui se réduisent à une taxe ou à des subventions sur lesquelles il n'a aucun contrôle. La taxe municipale tiendra beaucoup moins compte de la solvabilité des individus que la taxe d'habitation et elle sera si impopulaire qu'elle limitera les décisions de dépenses locales. Le système de subventions prévu dépendra d'une évaluation centrale des besoins de chaque collectivité locale et comprendra une subvention générale pour tous les résidents ainsi que des subventions spécifiques maintenues en l'état ou augmentées qui permettront au centre de déterminer les priorités du gouvernement local. Pis, alors que la taxe d'habitation ne finance que 18 % des dépenses locales, la taxe municipale n'en financera guère plus. De sorte que l'impôt payé directement par les électeurs sera à lui seul encore trop faible pour soutenir une initiative et des responsabilités locales authentiques.

La vérité est que ces propositions sont conformes à la tendance de ce Gouvernement à centraliser. Il semble de plus en plus résolu à contrôler les dépenses des gouvernements locaux et de leurs services propres. Il maintiendra un droit de regard sur la taxe municipale comme il le faisait sur les impôts locaux. Il exprime ici sa volonté de réduire toutes les dépenses publiques, y compris celles financées par les autorités locales à l'aide d'impôts prélevés auprès de leurs électeurs, et de soumettre aux lois du marché un nombre de plus en plus important de décisions



collectives traditionnellement du ressort des pouvoirs locaux élus.

Depuis 1979, le Gouvernement s'est engagé dans un processus de centralisation comme on n'en avait pas tenté depuis les rois Stuart au xvii<sup>e</sup> siècle. Il est passé d'une volonté d'influencer les dépenses des gouvernements locaux à celle de contrôler non seulement leurs dépenses globales mais aussi celles de tous leurs services propres. Il s'est fixé la responsabilité d'établir le montant des impôts locaux en introduisant un système de plafonnement. Il est passé du contrôle des emprunts des gouvernements locaux à celui sur les dépenses d'investissement, quelle qu'en soit la source de financement. Il a accru le niveau et l'étendue des subventions particulières. Il a introduit des mesures lui donnant toute latitude pour diriger les politiques et les priorités des collectivités locales en conformité avec les souhaits des ministères de Whitehall. Il a aboli les élections et dissous les conseils urbains à Londres et dans six grandes agglomérations qui avaient osé adopter des politiques non conformes aux souhaits gouvernementaux. Il a transféré les compétences des gouvernements locaux aux ministères centraux, aux *Boards* nationaux et à ceux nommés aux échelons régionaux et locaux, ainsi qu'au secteur privé. En énonçant ses propositions sur les finances locales, le Gouvernement ne change pas d'orientation. Il n'accroît pas la responsabilité ni l'initiative locales. Quoi qu'il en dise, il met en place un processus qui lui permettra de poursuivre sa politique antérieure. Pour le Gouvernement de Mme Thatcher, les seules initiatives et responsabilités locales intéressantes sont celles qui engendrent des décisions qu'il approuve.



*Les élections législatives du 16 mars 1986*

*La défaite de la gauche  
et les progrès du parti socialiste*

JÉRÔME JAFFRÉ\*

Avec un rapport de forces proche des 60/40 en faveur de la droite, les élections européennes de juin 1984 ont marqué le point le plus bas de la gauche au pouvoir. Tirant les conclusions de cet échec, M. Mitterrand renonçait à la loi sur l'école libre, tentait vainement de convoquer un référendum sur les libertés et mettait en place un nouveau Gouvernement dirigé par M. Fabius. Tirant des conclusions de leur échec, les communistes se retiraient du Gouvernement sur la pointe des pieds.

La marche vers les élections législatives, un style plus consensuel et aussi, il faut le noter, l'abandon de toute réforme vont permettre un redressement continu et sensible du pouvoir socialiste dans l'opinion publique. Cette amélioration se traduit tout d'abord par un changement du climat psychologique. En juin 1984, selon le baromètre *Figaro-Magazine/SOFRES*, le pessimisme touche 69 % des Français, en septembre 1985 il n'est plus que de 60 %, en février 1986 il tombe à 49 %. On observe la même évolution sur la possibilité de résoudre les problèmes de notre société par la négociation et le compromis. En second lieu, le jugement sur la capacité gestionnaire du Gouvernement ne cesse de progresser. En février 1986, son efficacité dans la lutte contre la hausse des prix est reconnue par 44 % des personnes interrogées, le meilleur chiffre enregistré dans le baromètre de la *SOFRES* depuis la mise en place de cette question en octobre 1976. L'hostilité des adversaires de la gauche perd de son intensité : à un mois des législatives, il se trouve 33 % des RPR et 40 %

\* Jérôme Jaffré assure régulièrement pour *Pouvoirs* la « Chronique des élections ». Voir Les prolégomènes de l'élection présidentielle. Les élections européennes du 10 juin 1979, *Pouvoirs*, 11, p. 155-172 ; France de gauche, vote à gauche. Les élections du printemps 1981, *Pouvoirs*, 20, p. 5-28 ; Les trois changements du paysage électoral. Les élections municipales de mars 1983, *Pouvoirs*, 27, p. 143-158 ; L'ultime avertissement du corps électoral. Les élections européennes du 17 juin 1984, *Pouvoirs*, 31, p. 123-147.

des UDF pour reconnaître que « les socialistes au pouvoir ont fait pour le mieux dans une période difficile ». Enfin, la popularité du Président de la République remonte depuis l'automne 1985 — tout comme l'avait fait celle de M. Giscard d'Estaing avant les législatives de 1978. Pour la première fois depuis 1982, le bilan de François Mitterrand est jugé positif par une majorité de Français. Massivement désormais, par 57 % contre 30 %, l'opinion souhaite qu'il demeure en fonction même en cas de nette victoire du RPR et de l'UDF.

### *Les faiblesses de la gauche*

Dans ce contexte, on ne peut en définitive qu'être surpris par le mauvais résultat de la gauche le 16 mars. Avec 44 % des voix en France métropolitaine, elle est à son plus bas niveau dans une élection décisive depuis la fin des années 60, c'est-à-dire avant la reconstruction du Parti socialiste (tableau 1). Certes, elle regagne cinq points par rapport aux européennes de juin 1984, si l'on inclut rétrospectivement en son sein la liste ERE, mais elle obtient un score bien inférieur à celui des trois dernières élections législatives.

TABLEAU 1. — *L'évolution du rapport gauche/droite dans les élections décisives depuis 1968 (France métropolitaine)*  
(% des suffrages exprimés)

	Gauche	Ecologistes et inclassables	Droite et centre
Législatives 1968 (1 <sup>er</sup> tour)	41,2	0,5	58,3
Présidentielle 1969 (1 <sup>er</sup> tour)	31,4	1,3	67,3
Législatives 1973 (1 <sup>er</sup> tour)	46,7	—	53,3
Présidentielle 1974 (1 <sup>er</sup> tour)	46,2	1,7	52,1
Présidentielle 1974 (2 <sup>e</sup> tour)	49,3	—	50,7
Législatives 1978 (1 <sup>er</sup> tour)	49,4	2,7	47,9
Présidentielle 1981 (1 <sup>er</sup> tour)	47,3	3,9	48,8
Présidentielle 1981 (2 <sup>e</sup> tour)	52,2	—	47,8
Législatives 1981 (1 <sup>er</sup> tour)	55,8	1,1	43,1
Législatives 1986	44,0	1,3	54,7

Cet échec tient d'abord à une mobilisation inégale de l'électorat. Le 16 mars, l'abstention se situe à un niveau élevé (21,5 %), surtout pour un scrutin que l'on présentait depuis cinq ans comme décisif. Les sondages préélectoraux enregistraient bien l'absence de passion de l'opinion mais cet abstentionnisme s'est inégalement réparti. Il a davantage touché les couches populaires et moyennes de l'électorat traditionnellement orientées à gauche et épargné à l'inverse les catégories indépendantes et aisées

(tableau 2). Sur le plan politique, l'électorat de M. Mitterrand du deuxième tour de la présidentielle de 1981 s'est moins mobilisé que celui de M. Giscard d'Estaing. Si ces abstentionnistes s'étaient rendus aux urnes et avaient adopté le même comportement que les votants, l'écart gauche-droite eût été réduit de 800 000 voix. La gauche aurait frôlé les 46 % et la droite n'aurait totalisé que 53 % des suffrages.

TABLEAU 2. — *L'abstentionnisme aux élections législatives (en %)*

Ensemble des électeurs	21,5
<b>Profession du chef de ménage</b>	
Agriculteur	16
Petit commerçant, artisan	22
Cadre supérieur, profession libérale	16
Cadre moyen, employé	25
Ouvrier	27
Inactif, retraité	18
<b>Vote au 2<sup>e</sup> tour de l'élection présidentielle de 1981</b>	
F. Mitterrand	19
V. Giscard d'Estaing	11

Source : Sondages postélectoraux SOFRES, 2 000 interviews du 22 mars au 9 avril 1986.

Les difficultés de la gauche avec son électorat populaire se retrouvent aussi dans les urnes, comme le montre la distribution du vote selon la profession du chef de ménage (tableau 3). Entre 1984 et 1986, la gauche regagne chez les cadres supérieurs et dans les couches moyennes, salariées et indépendantes. En revanche, elle ne progresse que d'un seul point en milieu ouvrier. Par rapport aux législatives de 1978, le phénomène est beaucoup plus important. La gauche se maintient bien parmi les cadres moyens, les employés, les agriculteurs et les retraités. Elle progresse chez les cadres supérieurs et les professions libérales. Mais elle recule parmi les petits commerçants et perd massivement du terrain chez les ouvriers. Dix-huit mois de Gouvernement Fabius ont permis de regagner le terrain perdu dans les couches moyennes et de progresser chez les cadres. Ils n'ont pas effacé en revanche le sentiment de déception de l'électorat populaire à l'égard d'une gauche accusée de ne pas avoir tenu ses promesses d'une vie meilleure, de ne pas avoir vaincu le chômage et de trop ignorer les préoccupations concrètes de sécurité et d'immigration.

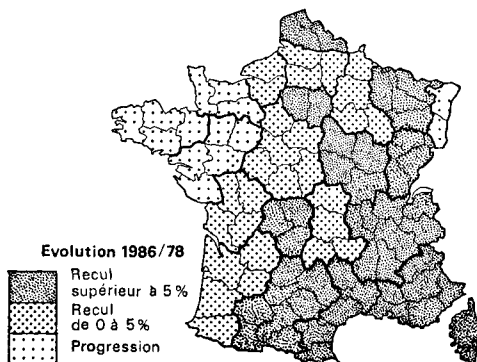
L'analyse géographique confirme ces indications : la gauche stagne ou recule dans ses zones de force traditionnelles. Par rapport aux européennes, le gain, calculé en indice, est d'autant plus important que le niveau traditionnel de la gauche est faible. Par rapport aux législatives de 1978, la gauche progresse encore dans ses anciennes terres de mission

TABLEAU 3. — *L'évolution du vote de gauche depuis 1978 par catégories sociales (en %)*

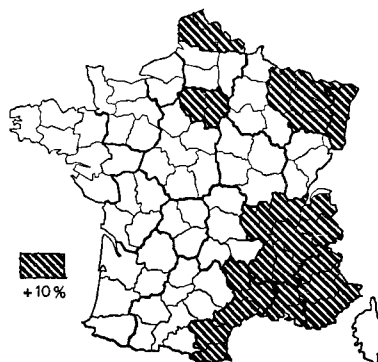
	Légis- latives 1978	Euro- péennes 1984	Légis- latives 1986	Ecart 1986/ 1978
<b>Total gauche</b>	49	39	44	— 5
<b>Profession du chef de ménage</b>				
Agriculteur	27	22	25	— 2
Petit commerçant, artisan	37	22	30	— 7
Cadre supérieur, profession libérale	29	26	34	+ 5
Cadre moyen, employé	53	42	53	=
Ouvrier	67	54	55	— 12
Inactif, retraité	43	37	40	— 3

Source : Sondages postélectoraux SOFRES.

comme l'ouest du pays et l'Alsace. A l'inverse, elle recule fortement dans ses zones de force, le Sud-Est, le Limousin, la Bourgogne, la Franche-Comté et le Nord. Comme le montrent les cartes 1 et 2, cette géographie correspond à quelques rares exceptions, comme le Limousin, aux zones de force du vote Le Pen, celles de la France urbaine et à forte densité d'immigrés où depuis trois ans le Front national a réussi sa percée (1).



CARTE 1. — L'évolution de la gauche depuis les législatives de 1978 selon les régions



CARTE 2. — Le vote Le Pen aux législatives de 1986 selon les régions

(1) Voir sur ce point Gérard Le Gall, Mars 1986, des élections de transition, *Revue politique et parlementaire*, n° 922.

*L'hégémonie du PS au sein de la gauche*

Pour la gauche, la divine surprise est venue du Parti socialiste (tableau 4). Avec 31,6 % des voix — et même 32 % si l'on inclut ses quelques listes dissidentes —, il réussit le meilleur score de sa longue histoire, les législatives de 1981 exceptées. Avec 212 députés, il forme de loin le premier groupe parlementaire de la nouvelle Assemblée. Il obtient moins de 20 % des voix dans deux départements seulement contre 10 en 1978 et 42 en 1973, il dépasse les 35 % dans 31 départements contre 5 en 1973 et 1978.

TABLEAU 4. — *Les résultats en France métropolitaine*

		% inscrits
Inscrits	36 614 738	
Votants	28 736 080	
Exprimés	27 492 474	
Abstentions	7 878 658	21,5
Blancs et nuls	1 243 606	3,4
		% suffrages exprimés
Parti communiste	2 663 859	9,7
Extrême gauche	420 332	1,5
Parti socialiste-MRC	8 688 034	31,6
ps dissident	126 413	0,5
Autres divers gauche	203 582	0,7
Ecologistes et inclassables	363 457	1,3
RPR-UDF unis	5 773 175	21,0
UDF séparé	2 629 374	9,6
RPR séparé	3 153 522	11,5
Divers droite	705 327	2,6
Front national	2 701 701	9,8
Autres extrême droite	63 698	0,2

La force du Parti socialiste en 1986 tient à sa diversité sociale, géographique et politique. Sur le plan sociologique, le ps obtient 40 % des voix chez les cadres moyens et les employés, 36 % chez les ouvriers mais aussi 28 % chez les cadres supérieurs et 29 % parmi les retraités. Sur le plan géographique, le ps conserve ses zones de force dans le Sud-ouest mais il élargit son implantation dans l'Ouest — il dépasse 35 % des voix dans le Finistère et la Loire-Atlantique — et dans certains départements modérés du sud du Massif central comme le Cantal et l'Aveyron. Le Poitou-Charentes, dixième région socialiste en 1973, est désormais la première, la Bretagne, vingtième en 1967, dix-huitième en 1973, se hisse

à la quatrième place. Sur le plan politique, le PS élargit son électorat à la fois dans la famille de l'extrême gauche au détriment du PC et dans les familles du centre et du Marais où il obtient ses meilleurs scores depuis le congrès d'Epinais.

Les élections de mars 1986 ont permis au PS d'établir son hégémonie au sein de la gauche. Si l'on calcule département par département le pourcentage de ses voix dans le total de la gauche (tableau 5), on constate que le PS n'est minoritaire que dans trois cas — l'Allier et le Cher au profit du PC, la Haute-Corse au profit du MRC. En revanche, il dépasse 70 % du total de la gauche dans 67 départements et 80 % dans 36. Sur ce plan, sa performance dépasse celle des législatives de 1981 et permet de mesurer l'ampleur des mutations opérées au cours des cinq dernières années.

TABLEAU 5. — *L'hégémonie du Parti socialiste au sein de la gauche*  
(nombre de départements)

% du PS au sein de la gauche	Législatives 1978	Législatives 1981	Législatives 1986
Moins de 50 %	41	3	3
50 à 60 %	30	13	5
60 à 70 %	20	27	21
70 à 80 %	5	27	31
Plus de 80 %	-	26	36
	96	96	96

Pour atteindre son score du 16 mars, le Parti socialiste a bénéficié d'un important phénomène de vote utile. La simple comparaison des résultats des législatives et des régionales organisées le même jour en témoigne : alors que le nombre des listes en présence est souvent moindre aux régionales, le PS n'y recueille que 29,4 % des voix au lieu de 31,6 % dans la grande élection. Dans la ville de Belfort, par exemple, où le maire, Jean-Pierre Chevènement, conduit les deux listes, le PS obtient aux législatives avec huit listes en présence 41,6 % des voix, aux régionales avec six listes 38,7 %.

D'une manière générale, le PS a phagocyté le courant écologiste et l'extrême gauche. Pour les écologistes, la faiblesse tient d'abord à leur absence — ils ne sont présents que dans 30 départements et y obtiennent tout de même une moyenne de 2,5 % des suffrages exprimés. Là où ils sont absents, le sondage Isoleir/SOFRES réalisé à la sortie des bureaux de vote (2) révèle que 48 % des sympathisants du mouvement ont voté

(2) Ce sondage a été réalisé pour TF1, Europe 1 et *L'Express*, 6 991 interviews ont été effectuées le jour du vote à la sortie de 227 bureaux de vote situés dans 85 départements métropolitains.



pour les listes socialistes. Quant à l'extrême gauche, faiblement présente elle aussi, 51 % de ses sympathisants ont préféré se porter sur les listes du ps. Le fait majoritaire est à ce point ancré dans les mentalités qu'en l'absence d'un second tour et malgré la proportionnelle beaucoup d'électeurs de gauche non socialistes ont voté *in extremis* pour le parti au pouvoir.

### Le déclin continu du PC

Le ps a bénéficié en outre du recul continu du Parti communiste. En termes strictement électoraux, ce n'est pourtant pas un nouveau choc pour le PC puisque, avec 9,7 % des voix, il reste très proche de son score des élections européennes (11,2 %). Cependant, la preuve est faite que les explications du recul de 1984 par la présence au Gouvernement et le haut niveau de l'abstention ne rendaient pas compte de la réalité. Le PC franchit à reculons le seuil des 10 % et il se classe désormais derrière le Front national. Dans 57 départements, il est en dessous des 10 % et 3 fois seulement — dans l'Allier, le Cher et la Haute-Vienne — il dépasse la barre des 20 %.

La représentation proportionnelle a certes permis au parti de sauver son groupe parlementaire — il obtient 32 députés en métropole et 35 avec l'outre-mer — mais elle a diminué ses capacités d'encadrement dans ses bastions et l'a privé d'un grand nombre de suffrages que ralliaient traditionnellement sur leur nom les députés sortants et les élus locaux désignés comme candidats. Aux législatives de 1981, on avait constaté ce phénomène : dans ses bastions, le PC avait fortement progressé par rapport au premier tour de la présidentielle. On n'observe rien de tel en 1986, y compris par rapport aux européennes de 1984. Dans les douze départements d'implantation traditionnelle du PC — ceux où il dépassait 30 % des voix en 1967 —, il recule 10 fois par rapport à juin 1984 et perd, par exemple, plus de 3 points dans les Bouches-du-Rhône et la Seine-Saint-Denis. Dans les 51 municipalités de plus de 30 000 habitants que le parti détient encore (3), il ne connaît nullement le sursaut qui avait suivi l'élection présidentielle (tableau 6). Le score du PC y est inférieur de 15,5 points aux résultats de juin 1981 alors que dans l'ensemble du pays le recul moyen se limite, si l'on peut dire, à 6,4 points.

Cet affaiblissement du Parti communiste dans ses zones de force se retrouve également dans sa sociologie. Sur le long terme, la perte est considérable chez les jeunes et plus encore chez les ouvriers — le PC y passe de 36 % des voix en 1978 à 24 % en 1981 et 15 % seulement en 1986. Sur le plan politique, il perd à la fois dans la famille de la gauche, qui lui apportait jadis de nombreux suffrages, et même dans la famille de

(3) Il s'agit de la définition des communes de plus de 30 000 habitants telle qu'elle était en vigueur au scrutin municipal de 1977 (221 villes).

TABLEAU 6. — *L'évolution du vote communiste dans les municipalités communistes de plus de 30 000 habitants (moyenne de pourcentage en suffrages exprimés)*

	Municipalités communistes	Comparaison avec le score national
Présidentielle 1981 (1 <sup>er</sup> tour)	29,0	15,5
Législatives 1981 (1 <sup>er</sup> tour)	39,8	16,1
Européennes 1984	25,5	11,2
Législatives 1986	24,3	9,7

l'extrême gauche où le Parti socialiste fait désormais jeu égal avec lui. Au cours des dernières années, son recul parmi les ouvriers est plus accusé que dans les autres catégories. La composition sociale de l'électorat communiste s'en trouve modifiée (tableau 7). Les ouvriers, qui en 1978 représentaient un électeur communiste sur deux, n'en représentent plus aujourd'hui que deux sur cinq.

TABLEAU 7. — *La composition sociale de l'électorat communiste depuis 1978*

	Législatives 1978	Législatives 1981	Législatives 1986
<b>Profession du chef de ménage</b>			
Agriculteur	4	2	5
Petit commerçant, artisan	4	4	5
Cadre supérieur, profession libérale	4	5	4
Cadre moyen, employé	19	22	22
Ouvrier	49	40	39
Inactif, retraité	20	27	25
	100 %	100 %	100 %

Source : Sondages postélectoraux SOFRES.

### *L'absence de dynamique RPR-UDF*

Est-ce par trop grande certitude de leur victoire, difficulté de définir une stratégie entre la remontée socialiste et la persistance du phénomène Le Pen, division sur l'après-16 mars ou guerre des chefs ? Toujours est-il

que le RPR et l'UDF n'ont pas réussi à créer une dynamique après le demi-succès — ou le demi-échec — de la liste Veil aux élections européennes.

Ainsi, la campagne électorale a-t-elle été marquée par un affaiblissement continu de l'attraction exercée par l'opposition (tableau 8). Le texte de la plate-forme commune a inquiété une fraction de l'électorat, surtout dans les couches moyennes salariées — l'accusation lancée par M. Mitterrand de programme des riches contre les pauvres rencontrant un certain écho. Avec 42 % des voix le 16 mars, le RPR et l'UDF ne retrouvent pas tout à fait le score de la liste Veil (42,8 %). Ils ne parviennent pas à améliorer son pourcentage pourtant modeste chez les ouvriers et cèdent du terrain au profit du Parti socialiste chez les cadres moyens et les employés. Géographiquement, ils ne réussissent pas à entamer les bastions méditerranéens du Front national et ils enregistrent des reculs dans l'Est, le Nord et le midi pyrénéen.

TABLEAU 8. — *L'absence de dynamique RPR-UDF*

*Question.* — Si le RPR et l'UDF arrivent au pouvoir, pensez-vous que ce sera plutôt une bonne chose ou plutôt une mauvaise chose pour les gens comme vous ?

	Enquête 7-13 novembre 1985	Enquête 25-30 janvier 1986	Enquête 27 février- 4 mars 1986
Plutôt une bonne chose	34	37	37
Plutôt une mauvaise chose	<b>19</b>	<b>25</b>	<b>29</b>
Ni l'un, ni l'autre	33	27	24
Sans opinion	14	11	10
	100 %	100 %	100 %

Source : Sondages SOFRES.

Pourtant les listes d'union se sont révélées en fin de compte un bon calcul. Par rapport à 1984, l'évolution RPR-UDF est exactement la même à 0,2 % près avec les listes d'union ou les listes séparées — alors que communément deux listes étaient censées « ratisser plus large ». La stratégie de l'union a permis, grâce à la prime de la proportionnelle départementale à la plus forte moyenne, de gagner une dizaine de sièges et d'obtenir ainsi la majorité absolue qui permet de gouverner.

Dans ce contexte où les listes d'union concernent 61 départements,

les affrontements RPR-UDF ont été mis sous le boisseau. Ils démontrent cependant que le facteur de légitimité personnelle départage toujours les deux formations lorsqu'elles sont en concurrence (4). Quand une des deux listes est dirigée par un député sortant ou par le maire d'une ville de plus de 30 000 habitants, elle est assurée de l'emporter sur l'autre liste avec un écart symétrique, supérieur à deux contre un (tableau 9). En revanche, lorsqu'il y a égalité théorique — présence de personnalités de part et d'autre ou absence de personnalités — le RPR s'impose. Dans les 17 départements concernés par ce cas de figure, le RPR remporte 13 victoires et recueille près de 24 % des voix contre 16,6 % à l'UDF.

TABLEAU 9. — *Typologie des affrontements RPR-UDF*

	Nombre de dépar- tements	Nombre		% du parti vainqueur
		RPR	UDF	
Présence d'un notable RPR	9	28,3	13,2	68,2
Présence d'un notable UDF	9	12,6	28,2	69,1
Présence ou absence simultanée de notables RPR et UDF	17	23,9	16,6	59,0
Total	35	22,2	18,5	54,6

Si la stratégie d'union a été efficace, ce modèle prouve qu'en l'acceptant sur une base paritaire le RPR a consenti de réels sacrifices. Le sondage Isoir/SOFRES nous éclaire sur la sociologie de la droite dans ce type de duel sans avantage préalable. Dans ces 17 départements, le RPR domine grâce au soutien des personnes âgées de plus de cinquante ans (il y obtient 36 % des voix contre 18 % à l'UDF), des travailleurs indépendants (46 % contre 27 %) et des personnes dont le revenu familial est supérieur à 20 000 francs par mois (37 % contre 27 %). Le mouvement de M. Chirac s'appuie sur un électorat plus à droite, plus politisé et plus hostile à la gauche que celui de l'UDF.

#### *Les changements du vote Le Pen*

La logique eût voulu que l'on assistât à un recul significatif du Front national par rapport aux européennes de juin 1984. N'avait-il pas obtenu

(4) Voir Jérôme Jaffré, *The french electorate in march 1978*, dans Howard Penniman (ed.), *The French National Assembly. Elections of 1978*, American Enterprise Institute, 1980, p. 62-64.

ses 11 % dans un scrutin sans grand enjeu ni mobilisation ? N'avait-il pas attiré à lui des électeurs RPR et UDF qui devaient, au moins en partie, rebrousser chemin, l'hostilité à l'égard de la gauche ayant sensiblement diminué ? N'assistait-on pas à une mobilisation anti-Front national : le pourcentage de Français en désaccord avec les idées de Jean-Marie Le Pen et du Front national étant passé de 57 % en novembre 1984 à 67 % en octobre 1985 ?

En dépit de ces éléments, avec 9,8 % des voix, le Front national ne recueille que 1,2 point de moins qu'en 1984 et avec 35 élus il est en mesure de constituer un groupe parlementaire. Ce résultat est obtenu grâce à une modification des composantes du vote Le Pen. En 1984, le succès de l'extrême droite tenait à deux éléments : la radicalisation politique d'une partie de l'électorat modéré désireux d'émettre le vote le plus hostile possible à l'égard de la gauche et l'exploitation politique des thèmes de l'immigration et de l'insécurité.

En 1986, les choses se sont modifiées. Certes, la dimension « immigration et insécurité » reste toujours aussi forte. Les électeurs de M. Le Pen placent largement en tête ces deux problèmes dans leurs motivations de vote. L'immigration l'emporte avec 60 % des citations, alors qu'elle ne recueille qu'entre 7 et 16 % des réponses dans les autres électors, l'insécurité vient en seconde position avec 50 % des réponses, contre 10 à 31 % ailleurs. La géographie du Front national confirme cette prégnance (voir carte 2) : ses bastions épousent toujours la carte de l'immigration et il ne progresse que dans quatre régions, toutes à forte densité d'immigrés, Provence - Alpes - Côte d'Azur, le Languedoc-Roussillon, le Nord - Pas-de-Calais et l'Alsace.

En revanche, l'élément de radicalisation politique s'est estompé. On l'a vu, le mécontentement à l'égard de la gauche a diminué et sur une note d'hostilité au pouvoir en place (5), l'électorat du Front national obtient même, à l'inverse de 1984 (6), un score un peu moins élevé que l'électorat RPR-UDF (tableau 10). Cet élément, qui en 1984 avait permis à « la droite extrême » de rallier des voix traditionnellement modérées, a donc moins joué en 1986.

Si le Front national parvient à maintenir ses positions, il le doit, me semble-t-il, à l'acquisition d'une nouvelle dimension, celle d'un vote de désespérance où des catégories déclassées ou en situation difficile manifestent une attitude de mécontentement à l'égard du système politique. Il est significatif de constater qu'interrogés à la sortie des bureaux de vote les électeurs de M. Le Pen sont les seuls, avec les écologistes, à avoir

(5) On a calculé pour chaque interviewé une note allant de 0 à 4 selon les réponses suivantes : se déclare déçu par l'action de M. Mitterrand, a voulu exprimer son mécontentement à l'égard de M. Mitterrand, souhaite qu'en cas de nette victoire RPR-UDF M. Mitterrand démissionne, ne voterait pas pour M. Mitterrand en cas de duel présidentiel avec M. Barre ou M. Chirac.

(6) Voir Jérôme Jaffré, L'ultime avertissement du corps électoral. Les élections européennes du 17 juin 1984, *Pouvoirs*, 31, p. 137-138.

TABLEAU 10. — *Le degré d'hostilité des électeurs à l'égard du pouvoir en place (en %)*

Ont voté	Hostilité faible (notes 0 ou 1)	Position intermédiaire (note 2)	Hostilité forte (notes 3 ou 4)
RPR-UDF	13	13	74
Front national	16	13	71
Divers droite	25	19	56
Ecologiste	55	23	22
Extrême gauche	59	23	18
Parti communiste	69	19	12
Divers gauche	76	11	13
Parti socialiste	96	3	1
Ensemble de l'électorat	47	11	42

Source : Isoir-SOFRES pour TFI, Europe 1 et *L'Express*.

privilegié le refus à l'égard des autres listes alors que dans « la bande des quatre » le vote d'adhésion l'emporte largement avec une proportion d'environ 60 %. Entre 1984 et 1986, le Front national progresse de trois points chez les ouvriers et recule de cinq chez les cadres supérieurs et les professions libérales. Parmi les chômeurs, 17 % ont voté pour lui au lieu de 12 % deux ans auparavant.

L'analyse approfondie du vote Le Pen selon la structure sociale des arrondissements de Paris et des communes de plus de 30 000 habitants de la région parisienne montre bien cette transformation. On a classé ces unités en fonction du pourcentage de cadres et professions intellectuelles supérieures au recensement de 1982 (tableau 11). L'évolution du vote Le Pen de 1984 à 1986 apparaît systématiquement ordonnée en fonction inverse de l'embourgeoisement des communes et des arrondissements. La perte d'influence est supérieure à 30 % (indice 66,5) dans les communes et les arrondissements les plus « bourgeois », elle est inférieure à 10 % dans les zones les plus populaires. Dans le XVI<sup>e</sup> arrondissement, par exemple, le vote Le Pen passe de 16,6 % à 10,6 % (indice 63,9), à Neuilly de 17,6 % à 11 % (indice 62,5). Dans le VII<sup>e</sup> arrondissement, malgré la présence en deuxième position sur la liste du député-maire M. Frédéric-Dupont, il régresse de 15,5 à 12 % (indice 77,4).

Cette modification sociologique du vote Le Pen a des conséquences sur son enracinement politique. Toujours dans les arrondissements de Paris et les communes de plus de 30 000 habitants de la région parisienne, le Front national obtenait en 1984 son meilleur score dans les villes de droite. C'est désormais dans les terres de gauche et particulièrement communistes que le mouvement réalise ses meilleures performances.

TABLEAU 11. — *Structure sociale et vote Le Pen en région parisienne (communes de plus de 30 000 habitants et arrondissements de Paris)*  
(moyenne de pourcentage en suffrages exprimés)

	Nom- bre d'uni- tés	Vote Le Pen 1984	Vote Le Pen 1986	Indice d'évo- lution
<b>Profession du chef de ménage</b>				
<b>% de cadres et professions intellec- tuelles supérieures</b>				
Plus de 30 %	5	15,8	10,5	66,5
20-30 %	15	14,1	10,1	71,6
15-20 %	12	13,6	10,3	75,7
12,5-15 %	16	15,5	12,4	80,0
10-12,5 %	13	14,8	12,5	84,4
7,5-10 %	13	13,7	12,4	90,5
5-7,5 %	14	15,0	13,6	90,7
Moins de 5 %	4	15,0	14,9	99,3
Ensemble de la région parisienne	—	14,5	11,5	79,3

Entre 1984 et 1986, il ne progresse d'ailleurs que dans sept villes, toutes communistes : Ivry, Stains, Saint-Denis, Bobigny, Villejuif, Bagneux et Bagnole. On peut voir dans ces résultats un symbole. Dans une partie de l'électorat populaire, le vote en faveur du Front national a pris la relève du vote communiste comme expression de la non-intégration au système politique et comme manifestation d'une désespérance. Plus encore qu'en 1984, le vote Le Pen apparaît comme un vote lié aux problèmes profonds de la société française plutôt qu'à la simple conjoncture électorale.

\*

Défaite de la gauche, progrès socialiste, absence de dynamique RPR-UDF, permanence du vote Le Pen, les élections législatives de mars 1986 n'ont tout de même pas créé l'énorme surprise qu'eût été la reconduction d'une majorité socialiste. Mais elles n'ont pas non plus donné le pouvoir au RPR et à l'UDF avec la certitude d'un long bail. La nouvelle majorité a une assise sociologique trop étroite, une image trop contestée et des rivalités de présidentiables trop aiguës pour en être sûre. Avec en outre le caractère composite de l'électorat du Front national, l'élection présidentielle de 1988 ou d'avant... apparaît extraordinairement ouverte, si du moins les socialistes conservent leur unité et évitent le retour aux délices de la surenchère.





# Chronique constitutionnelle française

(16 janvier - 30 avril 1986)

PIERRE AVRIL et JEAN GICQUEL

Les références aux 23 premières chroniques sont données sous le sigle CCF suivi du numéro correspondant de *Pouvoirs* et de la page du recueil qui les réunit : Chroniques constitutionnelles françaises, 1976-1982 (PUF, 1983).

## ALTERNANCE

— *Bibliographie.* M. Duverger, *Bréviaire de la cohabitation*, PUF, 1986 ; O. Duhamel, Questions constitutionnelles pour l'après-mars 1986, *Projet*, mars 1986, p. 12 ; F. Goguel, Ce qui va changer entre le Président et le Premier ministre, *Le Figaro-Magazine*, 22-3.

— *Selon les résultats...* Au Grand-Quevilly, le Président de la République a déclaré, le 17-1, à propos des élections législatives : « Après tout, selon les résultats, mon rôle pourrait varier. Selon les résultats, ma fonction, mes devoirs et mes droits seront les mêmes dans tous les cas » (*Le Monde*, 19/20-1).

— *Certitude.* « La seule chose certaine dans les deux ans à venir, c'est que je serai Président de la République. Ce qui est incertain, ce sont les autres. Moi, je serai là », a affirmé M. F. Mitterrand, à Arles, le 1-2 (*ibid.*, 4-2).

— *Quelle que soit la majorité.* A TF1, le 2-3, le chef de l'Etat a affirmé : « Je préférerais renoncer à mes fonctions que renoncer aux compétences de ma fonction... Il n'est pas question pour moi d'être un président au rabais. » Il a poursuivi : « Une majorité qui prétendrait disputer au chef de l'Etat les pouvoirs que la Constitution lui confère... commettrait une très grave erreur (...). Moi je suis le Président de la République ; j'ai été élu à cet effet, quoi qu'il advienne ; ce qui veut dire que j'assume mes respon-

sabilités et que je les assumerai quelle que soit la majorité politique et quels que soient les événements. Bref, je remplis mon mandat... Si c'est une majorité de combat, et particulièrement de combat contre le Président de la République, alors il y aura naturellement une sorte de désordre, une très grande difficulté... » (*ibid.*, 4-3).

— *Si la majorité est claire...* Toujours à TF1, le 2-3, M. François Mitterrand a précisé : « Je crois que mon devoir, c'est de tenir compte de la volonté populaire. Si les électeurs ont désigné une majorité claire, dont les contours seront précis, mon devoir est de chercher à désigner comme Premier ministre une personnalité sortant de ce milieu. » Il a ajouté : « Le Président de la République nomme qui il veut comme Premier ministre, et le Premier ministre s'organise avec les différentes formations de sa majorité pour savoir comment il peut gouverner... Personne ne désignera le Premier ministre à ma place. » Mais, « bien entendu, il faut désigner quelqu'un qui ait toutes les chances d'avoir la majorité à l'Assemblée nationale tout aussitôt » (*ibid.*).

— *La continuité des pouvoirs publics.* A la télévision, le 17-4, le Président de la République a déclaré : « Vous avez élu dimanche une majorité nouvelle de députés à l'AN. Cette majorité est faible numériquement mais elle existe. C'est donc dans ses rangs que j'appellerai demain la personnalité que j'aurai choisie pour former le Gouvernement selon l'art. 8 de la Constitution. » Précisant qu'il avait demandé à M. Fabius de rester à son poste jusqu'à la nomination de son successeur, il a ajouté : « Ainsi restera assurée l'indispensable continuité des pouvoirs publics. Vous m'en avez donné mandat en 1981, et vous m'avez fait par là même un devoir, je m'y conformerai » (*ibid.*, 19-3).

#### V. Premier ministre.

— *Réussir l'alternance.* Dans son message au Parlement du 8-4, M. F. Mitterrand a indiqué : « Réussir l'alternance aujourd'hui comme hier, demain comme aujourd'hui donnera à notre pays l'équilibre dont il a besoin pour répondre, dans le temps — et je l'espère, à temps —, aux aspirations des forces sociales qui le composent. Mon devoir était d'assurer la continuité de l'Etat et le fonctionnement régulier des institutions. Je l'ai fait sans retard, et la nation sans crise. » Rappelant que l'identité de vues entre la majorité parlementaire et le Président de la République « ont créé et développé des usages qui, au-delà des textes, ont accru le rôle de ce dernier dans les affaires publiques », il a constaté : « La novation qui vient de se produire requiert de part et d'autre une pratique nouvelle », mais « je rappellerai seulement que la Constitution attribue au chef de l'Etat des pouvoirs que ne peut en rien affecter une consultation électorale où sa fonction n'est pas en cause » (*ibid.*, 10-4). A rapprocher des propos similaires de M. Giscard d'Estaing en 1977 : *CCF*, 3, p. 370.

— *La cohabitation n'est pas la cogestion mais la coexistence.* A Tokyo, le 25-4, le chef de l'Etat a indiqué : « Il y a coexistence au sommet de l'Etat entre un Président de la République et un Gouvernement qui ne relèvent pas de la même volonté démocratique... Cela devait fatalement arriver un jour... C'est intéressant parce que c'est nouveau » (*Le Monde*, 27/28-4). Bilan après un mois d'expérience : D. Molho, Mitterrand-Chirac : La Constitution à quatre mains, *Le Point*, 14-4 ; J.-Y. Lhomeau, Apprendre à vivre ensemble, *Le Monde*, 17-4 ; G. Bresson, L'Elysée en cure de demi-sommeil, *Libération*, 28-4 ; Monhercet (pseudonyme de Jean Glavany, chef de cabinet du Président de la République), La partie de cache-cache, *Le Monde*, 30-4.

#### AMENDEMENT

— *Irrecevabilité.* M. J.-P. Fourcade, président de la commission des affaires sociales, a soulevé le 6-2 (p. 378) l'exception d'irrecevabilité à l'encontre d'une longue série d'amendements des sénateurs communistes tendant à insérer des articles additionnels au projet sur l'aménagement du temps de travail, sur la base de l'art. 48, al. 3 R (amendements qui n'entrent pas dans le cadre du projet).

— *Sous-amendement.* Le bureau du Sénat a confirmé le 4-2 (p. 268) la régularité des décisions prises en ce qui concerne l'applicabilité aux sous-amendements de l'irrecevabilité fondée sur l'art. 44, al. 2 C (amendements non soumis à la commission avant l'ouverture du débat).

#### V. Exception d'irrecevabilité. Sénat.

#### ASSEMBLÉE NATIONALE

— *Bibliographie. 1981-1986. Le bilan de la VII<sup>e</sup> législature*, Syros, 1986 ; Les actes et les résultats 1981-1986, *Lettre de Matignon*, n° 185, 18-2 ; M. L. Lévy, Le nombre de députés, *Population et Sociétés*, n° 199, févr. (INED) ; Statistiques 1985, *BAN*, mars 1986 (n° spécial).

— *Bilan de la VII<sup>e</sup> législature : 2-7-1981/1<sup>er</sup>-4-1986* (v. *Supplément BAN*, 9-4, n° 1). Cette législature qui aura permis, pour la première fois, à la gauche, à l'abri des institutions, de gérer le temps, peut se réduire aux traits essentiels suivants : touchant sa composition, 414 sièges sur un total de 491 n'ont pas connu de changement de titulaires ; 60 remplaçants ont été appelés, en revanche à y siéger ; 10 députés ont été élus en cours de législature, enfin 7 sièges étaient vacants. L'Assemblée a déployé une intense activité, à la mesure de la soif réformatrice de la gauche : outre les sessions ordinaires, 18 sessions extraordinaires ; 524 lois (dont 25 d'origine parle-

mentaire, soit 4,8 %), 174 d'entre elles autorisant la ratification d'engagements internationaux et 203 (soit 38 %) étant adoptées à l'issue d'une CMP ; sur 38 997 amendements enregistrés, 15 711 (40 %) ont été adoptés. Par ailleurs, 9 commissions spéciales ont été constituées. Quant au contrôle, il s'est exercé 6 fois sur la base de l'art. 49-1 C, 8 fois sur celle de l'art. 49-2 et 11 en application de l'art. 49-3. En dernière analyse, 3 commissions d'enquête ont été créées ; 1 522 questions au gouvernement posées ; 80 898 questions écrites déposées et 70 430 ont reçu une réponse, ce qui confirme la tendance amorcée sous la précédente législature (CCF, 19, p. 25).

— *Bureau.* Après qu'il eut été procédé à l'élection de M. Jacques Chaban-Delmas (RPR) au *perchoir*, le 2-4 (p. 45), pour la sixième fois depuis 1958, nonobstant le rappel au règlement de M. Martinez (FN) (p. 44) (v. *Incompatibilités parlementaires*), l'Assemblée a complété le sur-lendemain (p. 69), son bureau, en procédant à la nomination des questeurs (le nombre des candidats étant égal à celui des sièges à pourvoir) (art. 10, al. 5, et 26 RAN) et à l'élection des vice-présidents et secrétaires. Le candidat communiste à une vice-présidence n'ayant pas été élu (p. 70), son groupe a décidé de ne pas y siéger, au moment même où le Front national, avec deux secrétaires, y entraît. C'est la première fois depuis 1967, que le bureau n'est plus représentatif des groupes. Il se compose en fin de compte, de 7 UDF ; 7 PS ; 6 RPR et 2 FN (p. 71).

— *Composition (VII<sup>e</sup> législature).* Outre M. Escutia (s - Paris 28<sup>e</sup>), reconduit dans sa mission temporaire (p. 3195), six députés ont démissionné *in extremis* de leur mandat : MM. Delisle (s - Calvados 2<sup>e</sup>), nommé inspecteur général de l'agriculture, le 19-2 (p. 2851) ; Wilquin (s - Pas-de-Calais 4<sup>e</sup>), inspecteur général de la jeunesse et des sports, le 4-3 (p. 3825) ; Benetière (s - Loire 5<sup>e</sup>), le 10-3 ; R. Julien (ap. s - Gironde 5<sup>e</sup>), conseiller d'Etat en service extraordinaire, le 11-3 ; L. Grezard (s - Yonne 2<sup>e</sup>), conseiller-maître à la Cour des comptes, et M. Massion (s - Seine-Maritime 2<sup>e</sup>), suppléant de M. Fabius, inspecteur général des postes et télécommunications, le 12-3 (p. 3825).

— *Composition (VIII<sup>e</sup> législature).* A l'issue du scrutin du 16-3 et de celui de ballottage organisé, le 23-3 à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Wallis-et-Futuna et qui portait sur deux sièges (*Le Monde*, 18/25-3), l'alternance, certes partielle, s'est manifestée, et l'on ne peut que s'en réjouir du point de vue de la bonne santé de la démocratie. Avec 292 sièges, la droite (RPR, UDF et divers) détient, à elle seule, la majorité absolue fixée à 289, indépendamment de l'extrême droite désormais présente avec 35 députés du groupe du Front national. Toutefois, le PS continue à disposer du groupe le plus important (212), tandis que le PCF voit sa représentation limiter à 35 députés.

Il n'est pas indifférent de remarquer que le RP a mis à l'abri de péripéties les 37 membres du Gouvernement entrés en lice sur un total de 401. Seuls

deux secrétaires d'Etat, MM. Baylet (MRC) et Gatel (PS), ont essuyé un échec dans le Tarn-et-Garonne et le Vaucluse (*Le Monde*, 18-3). Dans le même temps, quatre sénateurs entraient au Palais-Bourbon (v. *Sénat*). En outre, sur les 577 députés de la VIII<sup>e</sup> législature, 326 appartenaient à la précédente, 49 à de plus anciennes (dont 23 RPR et 17 UDF, et M. Le Pen député en 1956), tandis que 202 nouveaux découvraient l'hémicycle (*Libération-Champagne*, 18-3). La moyenne d'âge remonte à 51 ans contre 49 ans précédemment (*CCF*, 19, p. 26). Le groupe socialiste demeure le plus jeune (48 ans) suivi par celui du Front national (49 ans), et les autres (53 ans) (*Le Figaro*, 27-3).

#### V. Groupes.

— *Représentation par catégories socioprofessionnelles.* La République des fonctionnaires demeure sans doute. Mais on relève une plus grande présence des professions libérales dans la proportion de deux tiers à droite par rapport à la VII<sup>e</sup> législature : (*CCF*, 19, p. 27) : 35 industriels, administrateurs de sociétés (+ 22) ; 31 avocats (+ 12) et 42 médecins (+ 11). Les journalistes sont au nombre de 21 contre 10 précédemment. En revanche, les enseignants affluent de 161 à 130. Le groupe socialiste est fort de 30 de nos collègues et de 41 professeurs du secondaire.

Enfin, 21 députés sont issus des rangs des *permanents politiques* (l'assistant parlementaire confirme sa vocation de vivier ou de tremplin) dont 13 au titre du groupe socialiste (*Le Figaro*, 27-3).

— *Représentation par sexe.* Le privilège de masculinité n'a pas été affecté, en dépit d'un accroissement du nombre de sièges et du choix d'un mode de scrutin plus favorable, en théorie, aux femmes. La VIII<sup>e</sup> législature accueille 34 d'entre elles, soit 5,8 % de ses effectifs, ce qui représente un léger accroissement par rapport à la précédente (26, 5,3 %) (*CCF*, 19, p. 27). Dans l'ordre décroissant le groupe socialiste accueille dans ses rangs 21 député(e)s ; le RPR, 5 ; l'UDF, 4 ; le PCF, 3, et le Front national, une (*Le Figaro*, 27-3).

#### V. Parlementaire en mission.

### AUTORITÉ JURIDICTIONNELLE

— *Contentieux électoral.* A la suite des polémiques déclenchées par les annulations d'élections municipales prononcées par les TA (cette *Chronique*, n<sup>o</sup> 27, p. 181), l'Association professionnelle des magistrats avait engagé une action contre l'administrateur de *L'Humanité* et une journaliste de ce quotidien, accusée d'avoir cherché à jeter le discrédit sur une décision juridictionnelle. La 17<sup>e</sup> Chambre correctionnelle de Paris a déclaré l'action irrecevable le 6-2, l'APM ne représentant que les magistrats de l'ordre judi-

ciaire, et non les magistrats administratifs (*Le Monde*, 11-2). Cette décision est à rapprocher du jugement de la 30<sup>e</sup> chambre réservant au ministère public la mise en œuvre de l'art. 227 du Code pénal.

#### V. Immunités parlementaires.

### COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

— *Bibliographie.* A. Demichel, La décentralisation : mission accomplie ?, *Revue de Science administrative de la Méditerranée occidentale* (IRA, Bastia), n° 11, 1985, p. 66 ; J.-F. Lorit, Décentralisation et déconcentration ; antagonisme ou complémentarité, *RA*, 1986, p. 27 ; Th. Michalon, Le statut de la Corse et la périphérie de la République, *ibid.*, 1985, p. 562 ; B. Perrin, La place du département dans la décentralisation : une prééminence contestée, *ibid.*, p. 547 ; La décentralisation trois ans après dans les textes de base, *Administration*, n° 130, déc. 1985 ; *Solidarités locales : les chartes intercommunales de développement et d'aménagement, Actes du Colloque de Tours, 1985*, LGDJ, 1986 ; Finances communales et décentralisation, *Revue française de Finances publiques*, n° 13, 1986 ; A. Delcamp, La région, nouvelle collectivité territoriale, *AJDA*, 1986, p. 195 ; F. Sabiani, Le régime électoral de l'Assemblée de Corse et la Constitution, *ibid.*, p. 211.

Concernant le droit local, on lira avec le plus grand intérêt, les *Actes du Colloque de Strasbourg (1984) : La situation du droit local alsacien-mosellan*, LGDJ, 1986.

### COMMISSIONS PERMANENTES

— *Présidence.* Les dirigeants de la majorité ont décidé le 1<sup>er</sup>-4 de n'attribuer aucune présidence de commission, ni même de vice-présidence, aux députés socialistes, malgré la demande de ceux-ci (qui avaient proposé en 1981 une répartition à la proportionnelle, déclinée alors par le RPR : *CCF*, 19, p. 316) (v. *Majorité*). Ont été élus présidents : MM. Lecanuet (UDF) à la commission des affaires étrangères, d'Ornano (UDF) aux finances (M. R.-A. Vivien, ancien président RPR de celle-ci, devenant rapporteur général), F. Fillon (RPR) à la défense, J. Toubon (RPR) à la commission des lois, J. Barrot (UDF) aux affaires sociales et J. Dominati (UDF) à la production (*Le Monde*, 9-4).

### CONSEIL CONSTITUTIONNEL

— *Bibliographie.* L. Favoreu et J. A. Jolowicz, *La légitimité du contrôle de constitutionnalité des lois*, *Economica*, 1986 ; P. Avril, J.-J. Biennu, O. Duhamel, L. Favoreu, J. Gicquel, F. Luchaire, L. Philip et J. Robert,

Le Conseil constitutionnel sous la VII<sup>e</sup> législature (1981-1986), *RA*, 1986, p. 33 ; M. Duverger, Une fraude à la Constitution ? (à propos de la nomination de M. Badinter à la présidence du cc), *Le Monde*, 22-2 ; F. Luchaire, La nomination de M. Badinter au Conseil constitutionnel, *ibid.*, 26-2 ; F. Satchivi, Spécificité du statut d'un ancien Président de la République, membre de droit et à vie du Conseil constitutionnel : le cas de Valéry Giscard d'Estaing, *JJA*, 28-2.

Notes : J. Boulouis sous 13-12-1985, *AJDA*, 1986, p. 171 ; R. Etien, sous 8 et 23-8, *RA*, 1985, p. 572 ; F. Luchaire, *id.*, *D.*, 1986, p. 45 ; F. Rohmer-Benoit, sous 84-179 DC, 12-9-1984, *ibid.*, p. 97.

— *Administration interne.* M. Bruno Genevois, maître des requêtes au Conseil d'Etat, a été nommé, en application de l'art. 1<sup>er</sup> du décret du 13-11-1959, secrétaire général par décret du 25-4 (p. 5814) à la place de M. Bernard Poullain (cette *Chronique*, n<sup>o</sup> 26, p. 168). On relèvera, à ce propos, que le décret, prévu par l'art. 15 de l'ord. du 7-11-1958, en vue de déterminer l'organisation du secrétariat général, n'a pas été pris, à ce jour.

— *Compétence.* Mme Yannick Piat, député (FN), contestait l'élection du président de l'Assemblée nationale, en raison de la participation au scrutin des remplaçants des députés devenus membres du Gouvernement (v. *Incompatibilités*). Par une décision du 16-4 (p. 5525), le cc a décliné, à l'évidence, selon une jurisprudence constante, sa compétence, dans le silence de la Constitution (sans qu'il ait été expédient d'invoquer le principe de la séparation des pouvoirs), et refusé de formuler un avis sur une modification du règlement (v. *Constitution*). Ce « recours », selon l'artifice graphique utilisé par le juge, ne saurait laisser indifférent. A cet égard, le Conseil favorise son accès, dans le sillage des décisions *François Delmas*, 11-6-1981 (*CCF*, 19, p. 97), et *Jacques Bernard*, 16 et 20-4-1982 (*ibid.*, 22, p. 160), à des personnes autres que celles habilitées à agir, par la Constitution. Doit-on en déduire que l'*actio popularis* chemine, sous les traits du recours pour excès de pouvoir ou de l'exception d'inconstitutionnalité ? Dès lors, que le juge statue, en la forme juridictionnelle, sur une demande présentée par un député, ne s'oblige-t-il pas, à l'avenir, à traiter dans les mêmes conditions, celle de toute personne privée, dans le respect de l'art. 6 de la Déclaration de 1789 ? Or, à ce jour, les mises adressées par les particuliers qui soulèvent des questions juridiques reçoivent tout au plus, par les soins du secrétaire général, une réponse administrative.

— *Composition.* En application de l'art. 56 C, il a été procédé à un renouvellement triennal (cette *Chronique*, n<sup>o</sup> 26, p. 168) qui revêt, à divers aspects, un caractère novateur, si l'on néglige la polémique inhérente à toute période électorale.

Par décision du 19-2 (p. 2791), le chef de l'Etat a nommé, en remplacement de M. André Ségalat, notre collègue, M. Robert Badinter, garde des

Sceaux, ministre de la justice, 58 ans ; le président du Sénat a reconduit pour un mandat *entier* (cette *Chronique*, n° 32, p. 170), notre collègue Maurice-René Simonnet, 67 ans, conformément à la pratique observée depuis 1962 (*CCF*, 4, p. 79). Cependant, contre toute attente, le président de l'Assemblée nationale devait y déroger aux dépens de M. Paul Legatte, en désignant le médiateur, M. Robert Fabre, 72 ans.

Simultanément, par-delà l'abaissement de l'âge moyen, la présence inhabituelle d'un tiers de professeurs de droit, avec le doyen Georges Vedel, et la persistance d'une absence féminine, M. Daniel Mayer renonçait, pour convenances personnelles, à sa fonction de président, ce qui est sans précédent, tout en demeurant membre, par une lettre adressée au chef de l'Etat, le 18-2 (*Le Monde*, 21-2). Celui-ci y appelait M. Robert Badinter par une décision du 19-2 (p. 2791). Ce choix, qui couronne une carrière consacrée à l'Etat de droit (*Le Monde*, 21-2) et s'inscrit assurément dans la perspective d'une politique juridictionnelle, a provoqué une controverse entre MM. Duverger et Luchaire (*supra*) portant sur la durée du mandat du président. On adhérera, à l'évidence, à l'interprétation de ce dernier : en l'absence de dispositions spécifiques, la durée coïncide avec celle de membre (fût-il un membre de droit).

— *Condition des membres.* Conformément à une habitude (cette *Chronique*, n° 37, p. 177), le doyen Georges Vedel a été promu, par un décret du 11-2 (p. 2493), grand-croix de l'ordre national du Mérite. Par ailleurs la cérémonie de prestation de serment des nouveaux membres qui s'est déroulée le 4-3 (TF1, 4-3) a été limitée à MM. Robert Badinter et Robert Fabre. En bonne logique, M. Maurice-René Simonnet en a été dispensé, contrairement à la pratique inaugurée par René Cassin, en 1962, et qui ne reposait, à la vérité, sur aucun fondement.

— *Contentieux électoral.* Par décision du 5-3 (p. 3496), le cc a modifié le règlement établi, en 1959, en vertu de l'art. 56 du l'ord. du 7-11-1958, pour l'adapter au scrutin de liste.

Par ailleurs, à l'issue des élections législatives, il a été saisi de 32 contestations (AN, p. 54), ce qui, à ce jour, représente le chiffre minimal enregistré en raison de l'utilisation de la RP.

A l'issue d'un premier tri, le Conseil a, de façon traditionnelle, décliné sa compétence : s'agissant des élections régionales (Gard, 1<sup>er</sup>-4, p. 5124 ; Côte-d'Or, p. 5125 ; Essonne, 8-4, p. 5320) ; de l'appréciation d'une loi (Ille-et-Vilaine, 1<sup>er</sup>-4, p. 5126) ; d'une contestation touchant l'organisation matérielle d'un bureau de vote (Drôme, *ibid.*) ; affectant l'ensemble des élections (AN, p. 5125) ; sur un placement d'office dans un établissement de soins (Charente et Corrèze, 1<sup>er</sup>-4, p. 5124), sans compter un désistement d'action (Seine-Saint-Denis, 16-4, p. 5525).

Le juge a frappé d'irrecevabilité, par ailleurs, une requête présentée avant le scrutin (Charente et Corrèze, 1<sup>er</sup>-4, p. 5124) ; signée par une tierce personne (*ibid.*), ou une personne faisant l'objet d'une décision d'ouver-



ture de tutelle (Aveyron, *ibid.*) ; adressée au président de la commission de contrôle des élections contrairement aux énonciations de l'art. 34 de l'ord. précitée (Moselle, *ibid.*).

Enfin, le Conseil a repoussé des faits n'ayant pu exercer à l'évidence une influence déterminante sur les résultats : mode de décompte des bulletins blancs (AN, *ibid.*) ; non-participation d'un électeur (Gard, p. 5125) ; opérations électorales dans une commune (Côte-d'Or, *ibid.*) ; refus de délivrer le récépissé définitif de déclaration de candidature consécutif au non-versement du cautionnement (Ille-et-Vilaine, p. 5126) ; documents adressés à un électeur (Yvelines, 8-4, p. 5320) ; caractères typographiques du bulletin (Essonne, *ibid.*). Le juge a repoussé l'argument tiré d'une prétendue contrariété entre l'art. L. 123 du code électoral et une circulaire du ministre de l'intérieur concernant l'attribution des sièges à la plus forte moyenne (Bas-Rhin, 1<sup>er</sup>-4, p. 5126).

— *Décisions.* 85-200 DC, 16-1 (p. 920 et 925). Loi portant modification de l'ord. 82-290 du 30-3-1982 et de la loi 84-575 du 9-7-1984 et relative à la limitation des possibilités de cumul entre pensions de retraite et revenus d'activité. V. *Conseil constitutionnel. Loi.*

85-202 DC, 16-1 (p. 922 et 927). Loi portant règlement définitif du budget de 1983. V. *Loi de finances.*

85-204 DC, 16-1 (p. 923 et 932). Loi portant diverses dispositions d'ordre social. V. *Loi.*

5-3 (p. 3496). Modification du règlement applicable à la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour le contentieux de l'élection des députés et des sénateurs. V. *Contentieux électoral.*

86-145 L, 19-3 (p. 4953). Délégation. V. *Pouvoir réglementaire.*

86-146 L (p. 4953). Délégation. V. *Pouvoir réglementaire.*

1<sup>er</sup>-4 et 16-4 (p. 5126 et 5526). Nomination de quatre rapporteurs adjoints.

16-4 (p. 5525). Mme Yannick Piat. V. *ci-dessus.*

En outre le CC a rejeté 13 recours concernant les élections législatives (1<sup>er</sup>, 8 et 16-4, p. 5124, 5320 et 5525). V. *ci-dessus* : *Contentieux électoral.*

— *Etendue du contrôle de constitutionnalité.* A la faveur de la décision 85-202 DC du 16-1 (p. 922 et 927) relative à la loi de règlement du budget de 1983, le Conseil s'est livré, du point de vue interne, à un contrôle minimum limité à la seule vérification du *contenu* de la loi de règlement (art. 2 et 35 de l'ord. du 2-1-1959), dès lors que les textes de valeur constitutionnelle applicables *ont pour objet de permettre au Parlement d'exercer sur l'exécution un contrôle politique.*

Le privilège d'incontestabilité, dont se prévalait jusqu'à ce jour la loi référendaire (6-12-1962, GD, p. 174), est désormais écorné par cette modalité de loi de finances.

— *Procédure.* A l'initiative de son rapporteur (cette *Chronique*, n° 37, p. 177), le CC entend renforcer la lisibilité de ses décisions, en matière de

contrôle de constitutionnalité (art. 61, al. 2 C). La décision 85-200 DC du 16-1 (p. 920) innove, en indiquant dans son intitulé, l'objet auquel elle se rapporte.

En un moment où la juridictionnalisation du Conseil s'impose à la réflexion, il semblerait expédient, faute de modifier sur-le-champ l'ordonnance du 7-11-1958, de songer à l'élaboration d'un règlement procédural, à l'image de celui adopté, en mai 1959, en matière électorale.

On mentionnera, au surplus, que les décisions des 1<sup>er</sup> et 16-4 (p. 5126 et 5526) portant nomination de rapporteurs adjoints ont été publiées, *in extenso*, en forme juridictionnelle. La correction juridique est donc restaurée (cette *Chronique*, n° 37, p. 177).

#### V. Constitution. Loi. Loi de finances.

#### CONSEIL DES MINISTRES

— *Composition*. Le décret du 20-3 (p. 4863), complété par celui du 25-3 (p. 4996) portant nomination des membres du gouvernement Jacques Chirac II, consacre la pratique observée depuis 1983 (cette *Chronique*, n° 26, p. 171), selon laquelle le conseil des ministres se présente comme le conseil des ...ministres. Cependant, cette tautologie découlant de la combinaison des art. 8 et 9 C emporte une modification : aux côtés des 15 ministres, les 10 ministres délégués y participent désormais de plein droit. A ce titre, la présence féminine est limitée à celle de Mme Michèle Barzach, ministre délégué à la santé et à la famille.

En revanche, les 16 secrétaires d'Etat, comme à l'accoutumée, sont appelés à siéger au conseil, seulement *pour les affaires relevant de leurs attributions*.

La limitation du nombre des participants a pour but, notamment, de favoriser le secret des délibérations : *une obligation d'Etat qui engage l'honneur de tous ceux qui assistent aux séances du conseil*, selon la belle expression du règlement intérieur des travaux du Gouvernement, adopté en 1947 (R. Py, *Le secrétariat général du Gouvernement*, La Doc. Franç., 1985, p. 98).

En revanche, et à titre exceptionnel, *l'ensemble des membres du Gouvernement ont été conviés*, le 22-3 (*Le Monde*, 23/24-3), au premier conseil qui a suivi les élections législatives.

— *Comptes rendus des délibérations*. La publicité est susceptible de procéder dorénavant de deux sources : un communiqué diffusé, depuis le 2-4 (*Le Monde*, 4-4), par le service de presse du PM et explicité à Matignon par M. Alain Juppé, ministre délégué au budget, porte-parole du Gouvernement (*ibid.*, 27-3), et une déclaration, le moment venu, du porte-parole de l'Élysée. C'est ainsi que, au sortir des conseils réunis les 26-3 et 9-4 (*ibid.*, 27-3 et 11-4), le chef de l'Etat a fait connaître son sentiment à propos du champ d'application des ordonnances et de la réforme électorale en cours.

— *Indifférence cordiale* ? L'ambiance du conseil n'est plus ce qu'elle était naguère. Le chef de l'Etat n'a pas invité le Gouvernement, à l'issue du conseil du 22-3, à poser, pour la traditionnelle *photo de famille*, sur le perron de l'Elysée (*Le Monde*, 23/24-3). Le même jour, il s'est abstenu par ailleurs de serrer la main des participants, à l'étonnement de M. Michel Noir, ministre délégué au commerce extérieur (*Canal Plus*, 5-4). Ce qui sera, à l'origine le mercredi suivant d'un étonnant dialogue :

- *Alors Monsieur Noir, vous ne me connaissez pas... ?*
- *Mes respects, M. le Président de la République* (*Libération*, 10-4).

#### V. Gouvernement. Premier ministre. Président de la République.

#### CONSTITUTION

— *Bibliographie*. J.-J. Chevallier, *Histoire des institutions et des régimes politiques de la France de 1789 à nos jours*, 7<sup>e</sup> éd. mise à jour par G. Conac, Dalloz, 1985 ; D. Linotte, *Les constitutions françaises*, MA Editions, 1985 : un pot-pourri particulièrement réussi ; P. Pascalon, *Plaidoyer pour la Constitution de la V<sup>e</sup> République*, Economica, 1986 ; J. Petot, *Faut-il réviser la Constitution de 1958 ?*, RDP, 1985, p. 1441.

— « *Le fil d'Ariane* ». Qu'advient-il du rôle du chef de l'Etat privé du concours d'une majorité parlementaire ? M. François Mitterrand y voit à Lille, le 7-2 (*Le Monde*, 9/10-2), un *labyrinthe* : *Pour en sortir, il y a un fil d'Ariane, c'est la loi, c'est la Constitution. Avec ce fil d'Ariane-là, ne vous faites pas de soucis, je ne me perdrai pas*. V. A. Fontaine, *ibid.*, 11-2.

— « *La Constitution, rien que la Constitution, toute la Constitution.* » Dans son message au Parlement, le 8-4, le chef de l'Etat, après avoir observé que les institutions étaient à l'épreuve des faits depuis les dernières élections législatives, a estimé ne connaître qu'une réponse, en vue d'assurer leur fonctionnement : « *La seule possible, la seule raisonnable, la seule conforme aux intérêts de la Nation : la Constitution, rien que la Constitution, toute la Constitution... Elle est la foi fondamentale. Il n'y a pas, en la matière, d'autre source du droit. Tenons-nous-en à cette règle* » (p. 79).

— *Pouvoir d'interprétation*. La coexistence institutionnelle, ouverte le 16-3, amène, à bon droit, à s'interroger sur l'autorité investie de cette compétence. Au-delà de la théorie de l'*acte clair* (cc, 23-8-1985, cette *Chronique*, n° 36, p. 178), il résulte de l'art. 5 C (*ibid.*, n° 37, p. 196), qu'elle ressortit au chef de l'Etat, qui *veille au respect de la Constitution* (et) assure, *par son arbitrage le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'Etat*.

Par suite, le CC ne saurait concurrencer le Président. On rappellera, à cette fin, que la Haute Instance ne dispose, en dehors de sa fonction juridictionnelle, que d'une fonction consultative d'*exception*, à l'inverse du CE, en application de l'ord. du 31-7-1945. Sauf les avis formulés sur le fondement de l'art. 16 C, et de l'art. 46 de l'ord. du 7-11-1958 relatif aux opérations référendaires, la Haute Instance s'est refusée à statuer sur une demande présentée par le président de l'AN (14-9-1961, *GD*, p. 150), le Premier ministre agissant en vertu de l'art. 37, al 2 C (14-5-1980, *Rec.*, p. 64), ou un député (16-4, Mme Yannick Piat, v. CC). En ce sens : F. Luchaire, *Le CC*, 1980, p. 43, et G. Vedel, *Le CC n'est pas compétent*, *Le Monde*, 14-9-1961.

En outre, l'interprétation présidentielle peut se réclamer de précédents concordants. Le général de Gaulle invoquera sa mission constitutionnelle pour trancher le nœud gordien, le 18-3-1960 (D. Maus, *La pratique institutionnelle de la V<sup>e</sup> République*, 2<sup>e</sup> éd., 1982, p. 222) à propos d'une demande de session extraordinaire du Parlement ; le 31-8-1961 (*ibid.*, p. 145) s'agissant de la portée de l'art. 16 C et, à l'évidence, le 20-9-1962 (p. 118) concernant le champ d'application de l'art. 11 C.

Il résulte de ce qui précède que le Président est fondé à interpréter la Constitution, en tant que de besoin. A preuve, le message délivré au Parlement, le 8-4 (p. 79), notamment.

#### V. *Alternance. Habilitation législative. Président de la République.*

#### DROIT COMMUNAUTAIRE

— *Bibliographie.* Concl. M. Laroque sous CE, 13-12, 1985, Soc. internationale Sales and Import Corporation BV, *AJDA*, 1986, p. 174 (directives communautaires et droit national) ; G. Druesne, *Le droit communautaire en 1985*, *AJDA*, 1986, 226.

#### DROIT CONSTITUTIONNEL

— *Bibliographie.* J.-M. Auby (sous la direction de), *Droit public*, t. 1 : *Théorie générale de l'Etat et droit constitutionnel*, Economica, 1985 ; Ch. Debbsch, J. Bourdon, J.-M. Pontier et J.-Cl. Ricci, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Economica, 2<sup>e</sup> éd., 1986 ; J.-L. Quermonne, *Les régimes politiques occidentaux*, Le Seuil, 1986 : la présentation du droit commun des démocraties pluralistes ; Ph. Ardant, *Droit constitutionnel et institutions politiques - Préparation à l'examen*, LGDJ, 1986 ; S. Rials, *Textes constitutionnels français*, PUF, « Que sais-je ? », 1986, 3<sup>e</sup> éd., complétée et mise à jour.

## ELECTIONS

— *Bibliographie.* P. Sadran. Les élections régionales, remarques sur une espérance trahie, *AJDA*, 1986, 205 ; *La France des régions*, dossier du *Monde*, 1986 ; M. Roux, concl. sous CE, 23-10-1985, commune d'Allos c/ ministre de l'intérieur, *AJDA*, 1986, p. 33 (fusion de cantons).

— *Contentieux des élections municipales.* Le parquet de Pontoise (Val-d'Oise) a inculpé de fraude électorale, le 21-1, Mme Colette Le Foll attachée aux finances de la mairie de Sarcelles et militante du PCF (*Le Monde*, 26/27-1), dans le cadre de l'enquête déclenchée après l'arrêt du CE du 2-9-1983 confirmant l'annulation du scrutin et décidant la communication du dossier au procureur de la République en application de l'art. L 117-1 du code électoral (cette *Chronique*, n° 28, p. 205 et n° 37, p. 180).

Le tribunal correctionnel de Bobigny a condamné le 22-4 Mme Marie-Thérèse Goutmann, ancien maire de Noisy-le-Grand (PC) à six mois d'emprisonnement avec sursis, 8 000 francs d'amende et à la privation de ses droits civiques pour dix ans, pour atteinte à la sincérité d'un scrutin (*Le Monde*, 24-4, v. cette *Chronique*, n° 27, p. 181 et n° 30, p. 164).

## V. Autorité juridictionnelle.

— *Elections régionales.* Pour la première fois, les conseils régionaux étaient désignés le 16-3 au suffrage universel direct (à l'exception du précédent de la Corse, cette *Chronique*, n° 32, p. 172, et des DOM), mais cette innovation a été quelque peu occultée par le fait que, pour la première fois également, deux consultations nationales se déroulaient simultanément, et, qui plus est, dans le même cadre, celui du département, et selon le même mode de scrutin (v. *Elections législatives*). Comme l'observe Y. Mény (*Législatives et régionales : deux élections ?*, *L'Express*, 21-3), 88 % des électeurs du PCF, du PS et de l'alliance RPR-UDF ont voté de la même manière aux deux scrutins (résultats officiels : *Le Monde*, 20-3), la seule différence tenant au plus grand nombre de sièges à pourvoir et à l'effet proportionnel plus accusé qui en résultait. C'est ainsi que le Front national s'est trouvé en position d'arbitre pour l'élection à la présidence de cinq régions. L'alliance RPR-UDF l'a emporté au total dans 20 régions métropolitaines sur 22 (le PS ne détient plus, outre les DOM, que le Limousin et le Nord - Pas-de-Calais), et, en retour, elle a favorisé l'élection de vice-présidents du FN dans quatre régions (*ibid.*, 23/24-3 et 26-3).

## ÉLECTIONS LÉGISLATIVES

— *Bibliographie.* C. Ysmal, *Le comportement électoral des Français*, La Découverte, 1986 ; J. Charlot, *Effets électoraux et relève électorale*,

l'évolution du nombre d'électeurs inscrits, *RPP*, nov.-déc. 1985, p. 33 ; E. Derieux, Propagande électorale, *JJA*, 21-3 ; Les élections législatives du 16 mars 1986, Supplément aux *Dossiers et Documents du Monde*, mars 1986.

— *Calendrier*. Les décrets 86-190 et 86-191 du 10-2 (p. 2389) convoquant le 16-3 les collèges électoraux des départements et des TOM, ainsi que de Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon, ont fixé du 17 au 23-2 les déclarations de candidature, la campagne s'ouvrant le 24-2.

— *Candidatures*. En métropole, on dénombrait 807 listes, dont 96 PCF (une par département), 94 PS, 12 MRG, 34 RPF, 30 UDF et 62 RPF-UDF, ainsi que 95 FN.

94 députés sortants ne se représentaient pas. 37 membres du Gouvernement (sur 41) étaient candidats. Les femmes représentaient environ un quart de candidats : 1 744, mais rarement en position d'être élues (*Le Figaro*, 27-2).

— *Propagande radiotélévisée*. Pour la première fois depuis 1973, l'application de l'art. L 167-1 du code électoral a soulevé des difficultés (cette *Chronique*, n° 37, p. 174). A l'intérieur des deux séries égales de 90 minutes dont disposent respectivement les groupes de la majorité et les autres, la répartition doit s'opérer par accord amiable de leurs présidents, mais ces derniers n'ont pu s'entendre, le PCF revendiquant un partage égal entre les groupes (*Le Monde*, 21-1). C'est dans ce cas le bureau élargi aux présidents de groupe qui procède à la répartition, mais il n'y est parvenu que le 12-2, en raison de l'appui apporté par l'UDF et le RPR à la position communiste, la solution proposée par le PS finissant cependant par l'emporter : 65 minutes pour le PS et 25 pour le PCF, dont le temps s'est trouvé ainsi imputé sur celui de la majorité... (*ibid.*, 14 et 23-2).

En conséquence, la Haute Autorité a pris les décisions nos 30 et 31 du 21 et 25-1 (p. 2934 et 3032) sur la production, la programmation et la diffusion des émissions, et elle en a arrêté l'ordre de diffusion par la décision n° 32 du 1-3 (p. 3310) : outre les trois heures des quatre partis parlementaires, huit partis ou groupements présentant des listes dans vingt circonscriptions ont disposé chacun de sept minutes.

#### V. Président de la République.

— *Résultats*. Avec 21,53 % d'abstentions en métropole, la participation a été plus faible que le 12 mai 1978 (17,22 %), mais sensiblement plus forte que le 14 juin 1981 (29,13 %), scrutin qui se déroulait, il est vrai, après l'élection présidentielle.

Pour la métropole, selon *Le Monde* (Supplément aux *Dossiers et Documents du Monde*), les résultats ont été les suivants :

	Total	%
Inscrits	36 605 381	
Votants	28 721 804	
Abstentions	7 883 577	21,53
Suffrages exprimés	27 485 667	
	Nombre de voix obtenues	%
Listes		
Extrême gauche	413 345	1,50
PC	2 663 734	9,69
PS	8 689 246	31,61
MRC	70 526	0,25
Divers gauche	248 726	0,90
Ecologistes	340 980	1,24
RPR + UDF (listes d'union et listes sép.)	11 553 945	42,03
Divers droite	745 803	2,71
FN	2 694 233	9,80
FN diss.	20 876	0,07
Divers	44 253	0,16

## EXCEPTION D'IRRECEVABILITÉ

— *Exception globale.* M. J.-P. Fourcade, président de la commission des affaires sociales, a soulevé le 31-1 (p. 215) l'exception à l'encontre de 44 amendements communistes visant chacun une branche professionnelle, pour violation du principe de l'égalité des citoyens devant la loi consacré par l'art. 6 de la Déclaration. Contestée par les sénateurs communistes, le bureau a confirmé le 4-2 (p. 268) la possibilité de déposer une exception globale portant sur une série d'amendements en arguant du même motif d'inconstitutionnalité. L'exception devait être à nouveau soulevée le 5-2 contre 42 amendements sectoriels (p. 302), et contre 29 autres le 6-2 (p. 363) après la demande de vote bloqué le 4 (p. 270), suscitant de nouvelles protestations des sénateurs communistes qui estimaient qu'il y avait incompatibilité entre l'application de l'art. 44-3 C, qui entraîne la réserve des votes, et le vote de l'exception par le Sénat (p. 369).

V. *Amendement. Quorum. Séance. Vote bloqué.*

## GOUVERNEMENT

— *Composition du Gouvernement Fabius.* Par décret du 19-2 (p. 2791), M. Michel Crépeau est nommé ministre de la justice en remplacement

de M. Robert Badinter, désigné au cc ; il est remplacé au ministère du commerce par M. Jean-Marie Bockel qui était son secrétaire d'Etat.

Un décret du 12-3 (p. 3840) met fin aux fonctions de M. Georges Fillioud, secrétaire d'Etat chargé des techniques de communication, qui est nommé conseiller d'Etat.

— *Condition habituelle.* Dans le droit fil de la logique présidentialisiste (cette *Chronique*, n° 37, p. 182), le chef de l'Etat a évoqué, lors d'un entretien accordé, le 13-2, au *Courrier de la Nièvre* : les deux *Gouvernements qui ont travaillé à mes côtés*. Mais, dès lors qu'il recouvrait, en mars, suivant la pente parlementaire, son autonomie politique, le Président prenait ses distances à son égard (v. *Conseil des ministres*). Du reste, afin de ne pas impliquer celui-ci dans les décisions de celui-là, l'Elysée préfère parler, semble-t-il, de *coexistence* de préférence à *cohabitation*, impliquant plutôt l'indifférence que la cogestion (v. *Alternance*).

— *Nomination et composition du Gouvernement Chirac II.* A la suite de la démission de M. Fabius (v. *Premier ministre*), le chef de l'Etat a nommé, par un décret du 20-3 (p. 4863), un Premier ministre, en l'occurrence M. Jacques Chirac, issu des rangs de la nouvelle majorité parlementaire. Concomitamment, celui-ci lui a proposé, aux mêmes fins, la désignation des membres de son Gouvernement (décret du 20-3, p. 4863, rect. p. 4949, complété par celui du 25-3, p. 4996) (v. tableau ci-après). Mais, dès leur entretien initial du 18-3, M. Mitterrand avait manifesté sa volonté de *travailler en harmonie* avec les titulaires des affaires étrangères et de la défense (ce qui devait entraîner son refus du choix de MM. Lecanuet et Léotard) et d'écarter les personnalités l'ayant *insulté* dans sa personne et sa fonction (*Le Monde*, 20-3). Cependant, M. Alain Madelin sera absous (cette *Chronique*, n° 30, p. 159). A tout pécheur, miséricorde !

Le Gouvernement de la V<sup>e</sup> République suscite les constatations suivantes : premier Gouvernement de coexistence depuis 1959, si l'on excepte les périodes intérimaires de M. Poher en 1969 et 1974, au rebours de l'*identité* institutionnelle de la France, il se compose de 41 membres (RPR et UDF). Seuls MM. Giraud (défense), Raimond (affaires étrangères), Guillaume (agriculture) et Malhuret (droits de l'homme), bien que se situant dans la mouvance de la majorité, ne sont pas membres des partis concernés. Avec 20 portefeuilles contre 17 à l'UDF, le RPR se taille la part du lion, en détenant les postes de commandements (v. S. July, *La Chiraque au pouvoir*, *Libération*, 21-3).

Les structures comportent, en dehors du retour à la dénomination des *affaires étrangères*, quelques innovations : un ministère de la *privatisation* ; des secrétariats d'Etat chargés de la *francophonie*, des *problèmes du Pacifique Sud* et des *droits de l'homme*. Sans doute, en se détournant du *deuxième sexe*, l'horizon s'ouvre-t-il... au genre humain.

La hiérarchie gouvernementale demeure classique. Elle reproduit celle observée depuis 1981 (CCF, 19, p. 191, et cette *Chronique*, n° 26, p. 171).



On précisera, toutefois, la présence d'un seul ministre d'Etat, en la personne de M. Edouard Balladur, chargé de l'économie, des finances et de la privatisation, et du retour à l'innovation de 1974 des secrétaires d'Etat *autonomes* : MM. Fontès (anciens combattants), Santini (rapatriés) et Guellec (mer).

De plus, le dosage fait apparaître une sorte d'osmose entre Paris et le pouvoir d'Etat (*Le Monde*, 26-3) ; une faible participation des sénateurs, au nombre de trois (MM. Pasqua, Monory et Arthuis) par rapport aux 27 députés, en un moment où la seconde chambre est appelée à la rescousse du Gouvernement, ainsi que des femmes : un ministre délégué (Mme Michèle Barzach) et trois secrétaires d'Etat (Mmes Nicole Catala, Michèle Alliot-Marie, et Lucette Michaux-Chevry).

Reste, enfin, à relever que l'incompatibilité *de facto* entre la fonction de ministre et celle de responsable national d'un parti (*CCF*, 19, p. 192) n'a pas été honorée, avec MM. Chirac (RPR), Léotard (PR), Méhaignerie (CDS) et Rossinot (Parti radical) comme devait le relever notre collègue Schwartzberg (app. s), à l'Assemblée nationale, le 9-4 (p. 123).

#### *La composition du Gouvernement*

Premier ministre Jacques Chirac, RPR

#### *Ministre d'Etat*

Economie, finances et privatisation Edouard Balladur, RPR

#### *Ministres*

Garde des sceaux, ministre de la justice	Albin Chalandon, RPR
Défense	André Giraud
Culture et communication	François Léotard, UDF-PR
Affaires étrangères	Jean-Bernard Raimond
Intérieur	Charles Pasqua, RPR
Équipement, logement, aménagement du territoire, transports	Pierre Méhaignerie, UDF-CDS
Départements et territoires d'outre-mer	Bernard Pons, RPR
Éducation nationale	René Monory, UDF-CDS
Affaires sociales et emploi	Philippe Séguin, RPR
Industrie, P. et T. et tourisme	Alain Madelin, UDF-PR
Agriculture	François Guillaume
Coopération	Michel Aurillac, RPR
Relations avec le Parlement	André Rossinot, UDF-Rad.

#### *Ministres délégués*

Auprès du Premier ministre, chargé de la fonction publique et du Plan	Hervé de Charette, UDF-PR
Auprès du ministre de l'économie, chargé du budget	Alain Juppé, RPR

Auprès du ministre de l'économie, chargé du commerce extérieur  
 Auprès du ministre de l'économie, chargé de la privatisation  
 Auprès du ministre de l'économie, chargé du commerce, de l'artisanat et des services  
 Auprès du ministre de l'intérieur, chargé de la sécurité  
 Auprès du ministre de l'équipement, chargé des transports  
 Auprès du ministre de l'équipement, chargé de l'environnement  
 Auprès du ministre de l'éducation nationale, chargé de la recherche et de l'enseignement supérieur  
 Auprès du ministre des affaires sociales, chargé de la santé et de la famille

Michel Noir, RPR

Camille Cabana, RPR

Georges Chavanes, UDF-CDS

Robert Pandraud, RPR  
Jacques Douffiagues,  
UDF-PR

Alain Carignon, RPR

Alain Devaquet, RPR

Michèle Barzach, RPR

*Secrétaires d'Etat auprès du Premier ministre*

Chargé de la francophonie

Lucette Michaux-Chevry,  
a. RPR

Chargé des droits de l'homme

Claude Malhuret

Chargé de la jeunesse et des sports

Christian Bergelin, RPR

*Secrétaires d'Etat auprès d'un ministre*

Auprès du ministre de la culture et de la communication

Philippe de Villiers, UDF-PR  
Didier Bariani, UDF-Rad.Auprès du ministre des affaires étrangères  
Auprès du ministre de l'intérieur, chargé des collectivités locales

Bernard Bosson, UDF-CDS

Auprès du ministre des départements et territoires d'outre-mer, chargé des problèmes du Pacifique Sud

Gaston Flosse, RPR

Auprès du ministre de l'éducation nationale, chargé de l'enseignement

Michèle Alliot-Marie, RPR

Auprès du ministre de l'éducation nationale, chargé de la formation professionnelle

Nicole Catala, RPR

Auprès du ministre des affaires sociales, chargé de la sécurité sociale

Adrien Zeller, UDF-CDS

Auprès du ministre des affaires sociales et de l'emploi

Jean Arthuis, UDF-CDS

Auprès du ministre de l'industrie, chargé des P et T

Gérard Longuet, UDF-PR

Auprès du ministre de l'industrie, chargé du tourisme

Jean-Jacques Descamps,  
UDF-PR*Secrétaires d'Etat*

Aux anciens combattants

Georges Fontès, RPR

Aux rapatriés

André Santini, UDF-PSD

A la mer

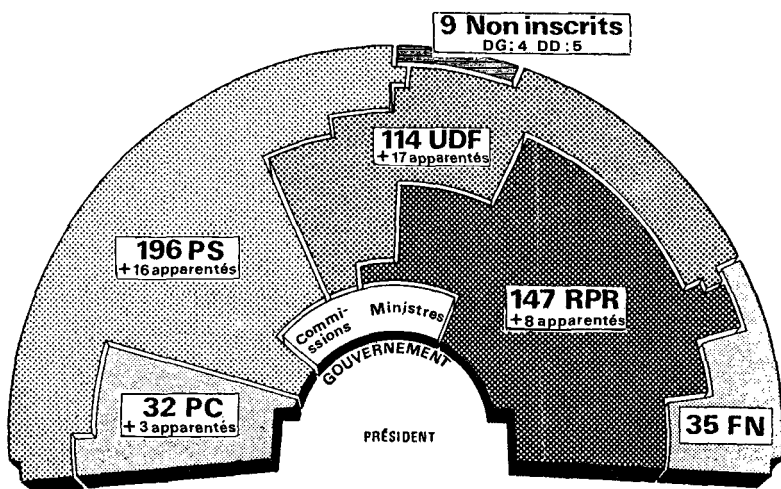
Ambroise Guélléc, UDF-CDS

— « Réunion de ministres ». Cette expression inédite, destinée à éviter tout rapprochement tendancieux avec celle de conseil de cabinet qui fleure bon la IV<sup>e</sup> République, désigne la formation du Gouvernement autour du Premier ministre. C'est ainsi que ses membres se sont retrouvés à Matignon le 22-3 (*Le Monde*, 23/24-3) avant de se rendre à l'Élysée, et le 13-4 (*ibid.*, 15-4) en vue de préparer la délibération du conseil des ministres du mercredi suivant, consacrée au projet de loi de finances rectificative.

GROUPES PARLEMENTAIRES

— *Composition.* A l'ouverture de la VIII<sup>e</sup> législature, les effectifs des cinq groupes que compte désormais l'AN (comme sous la V<sup>e</sup> législature à partir de 1974) étaient les suivants :

- 212 PS : 196 membres et 16 apparentés.  
Président : Pierre Joxe
- 155 RPR : 147 membres et 8 apparentés.  
Président : Pierre Messmer
- 131 UDF : 114 membres et 17 apparentés.  
Président : Jean-Claude Gaudin
- 35 FN : Président : Jean-Marie Le Pen
- 35 PC : 32 membres et 3 apparentés.  
Président : André Lajoinie
- 9 Non-inscrits, dont 4 dissidents socialistes et 5 divers droite



*Le Figaro*, 10-4

## HABILITATION LÉGISLATIVE

— *Bibliographie.* J. Larché, Le Président de la République est tenu de signer les ordonnances, *Le Monde*, 29-3 ; O. Duhamel, Signer ou ne pas signer ?, *ibid.*, 12-4 ; Y. Gaudemet, Le Président de la République est tenu de signer, *ibid.*, 18-4 ; J. Robert, M. Mitterrand peut refuser de signer, *ibid.* ; R. Hadas-Lebel, Les très riches heures d'une longue carrière, *ibid.*

— *Projets de loi autorisant le Gouvernement à prendre diverses mesures d'ordre économique et social et à délimiter par ordonnance les circonscriptions électorales de l'Assemblée nationale* (AN, nos 7 et 8). La décision arrêtée par le Gouvernement Chirac de recourir à la législation déléguée, en ces matières, a relancé la discussion sur l'art. 38 C. En conseil des ministres, le 26-3 (*Le Monde*, 28-3), le chef de l'Etat s'est prononcé pour la restriction du champ d'application des ordonnances (un recours *limité* et relatif à des *sujets précis*) tout en se reconnaissant un pouvoir d'appréciation.

Que faut-il en penser, au-delà de l'opportunité ? Le caractère dérogaire de l'art. 38 C par rapport au principe de l'interdiction des délégations de compétences et à l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'art. 34 (*la loi est votée par le Parlement*) est indéniable. Par voie de conséquence, le CC dans une décision du 12-1-1977 (CCF, 1, p. 201) retiendra une interprétation stricte dudit article, en imposant au Gouvernement d'indiquer *avec précision au Parlement la finalité des mesures qu'il se propose de prendre*.

Autrement dit, on ne saurait confondre une loi d'habilitation avec la loi de *pleins pouvoirs*, de jadis, à la manière de Jean Giraudoux, car de *telles lois n'existent plus dans notre droit constitutionnel*, selon M. Mauroy (s) à l'AN (p. 226). Ceci posé, lorsque l'art. 38 vise les *mesures qui sont normalement du domaine de la loi*, cette expression recouvre assurément, au vu des travaux préparatoires notamment, celui de la loi ordinaire, à l'exclusion de la loi organique (en dehors de l'habilitation conférée par le constituant (art. 92 C) et de la loi constitutionnelle (v. F. Luchaire, in F. Luchaire et G. Conac, *La Constitution de la République française*, 1980, p. 520). A cet égard, le Gouvernement, conscient du danger découlant de la généralité initiale du projet de loi en matière économique et sociale, sera amené, à l'amender, voire à le réécrire, afin de respecter les exigences juridiques (AN, p. 597) et se ménager les bonnes grâces du juge constitutionnel évincé au bénéfice du juge administratif. Preuve s'il en était, du rôle dissuasif de l'Etat de droit et du Président !

Ainsi, ce que la loi d'habilitation gagnerait en précisions, entraverait d'autant, pour certains auteurs, la liberté d'action du chef d'Etat. Si, l'on ajoute que celui-ci est tenu de la promulguer dans les quinze jours, le dispositif du pouvoir lié serait ainsi parachevé.

Ce raisonnement n'emporte pas une pleine adhésion. Outre que ladite loi ouvre une simple *faculté* d'agir au Gouvernement, et non point une

obligation, il fait bon marché, tout d'abord de la qualité de représentant de la nation (art. 3 C) qui confère au Président, une autonomie décisionnelle irréductible ; ensuite il ignore la signification qui s'attache à la promulgation : une vérification de la régularité *formelle* de la procédure tout au plus, et nullement une adhésion au fond. Enfin, il est une hypothèse où le chef de l'Etat aurait, à l'évidence, le devoir de ne pas signer une ordonnance, en application de l'art. 5 C (v. *Constitution*), dans l'éventualité où celle-ci méconnaîtrait la hiérarchie des normes, une disposition ou des libertés à valeur constitutionnelle, par exemple.

Reste que le Gouvernement ayant épuisé les ressources de la négociation avec le chef de l'Etat serait habilité à se retourner vers la voie législative.

#### IMMUNITÉS PARLEMENTAIRES

— *Inviolabilité*. L'Association professionnelle des magistrats avait engagé une action contre M. Forni (s), alors président de la commission des lois de l'AN, en raison de l'appréciation qu'il avait portée contre un jugement condamnant M. J.-M. Tjibaou (cette *Chronique*, n° 36, p. 188). La 30<sup>e</sup> chambre correctionnelle de Paris a écarté l'immunité parlementaire mais déclaré l'APM irrecevable, le ministère public étant « seul habilité à protéger la justice en tant qu'institution » (*Le Monde*, 18-1). V. *Autorité juridictionnelle*.

La chambre d'accusation de la Cour d'appel de Paris a confirmé le 31-1 l'ordonnance par laquelle le juge d'instruction avait écarté l'immunité parlementaire de M. Robert Hersant, représentant à l'Assemblée des communautés (cette *Chronique*, n° 35, p. 187). Ce dernier a décidé de se pourvoir en cassation (*Bulletin quotidien*, 2-2).

— *Irresponsabilité*. Les relations de travail entre un élu et une secrétaire ressortissent au régime de *droit commun*, selon une jurisprudence constante (CCF, 16, p. 212). En conséquence, M. Raymond Barre (app. UDF) a été condamné, le 1<sup>er</sup>-4 (*Le Monde*, 2-4) par le tribunal des prudhommes de Lyon à verser des dommages et intérêts à une secrétaire dont il s'était séparé sans respecter la procédure de licenciement.

#### INCOMPATIBILITÉS PARLEMENTAIRES

— *Bibliographie*. J.-Cl. Masclat, Un remède homéopathique. Les lois sur le cumul des mandats et des fonctions électifs, *AJDA*, 1986, p. 214.

— *Condition des remplaçants*. La communication de la liste des députés, à l'ouverture de la législature, par le vice-doyen d'âge, M. Frédéric-Dupont (FN) a donné lieu, le 2-4, à un rappel au règlement de M. Martinez (FN) qui a contesté la présence dans l'hémicycle de certains de ses collègues

(p. 44). Sans qu'il soit expédient de relever l'irrégularité procédurale (aucun débat ne pouvant avoir lieu sous la présidence du doyen d'âge, aux termes de l'art. 1<sup>er</sup> *in fine*, RAN) la question soulevée, au fond, mérite attention.

On sait, à ce propos, qu'à la suite de la proclamation des résultats par les commissions de recensement des votes (art. L. 175 et R. 106 du code électoral) le ministre de l'intérieur, tel un messenger du pouvoir de suffrage, se borne à adresser à l'Assemblée la liste de ses membres. Ce qui fut accompli le 27-3 (p. 48). Peu de temps après, le 1<sup>er</sup>-4, 29 députés (27 devenus membres du Gouvernement, M. Baudis (UDF) laissant son siège à son père et M. d'Ormesson (FN) préférant demeurer au Parlement européen) lui adressaient leur démission. Au demeurant, était-ce l'autorité compétente pour les recevoir ? N'était-ce pas plutôt le président de l'Assemblée, au sens de l'art. 6 RAN ? Encore aurait-il fallu qu'il fût élu à cette date. Ce qui ne se réalisa que le lendemain.

En application de l'art. LO 176, le ministre a donc communiqué la liste des remplaçants des députés démissionnaires (p. 51).

Après M. Martinez, M. Arrighi (FN) a dénié, sur le fondement de l'art. 6 RAN, que les suppléants des députés démissionnaires, dont l'élection était contestée, puissent prendre part à l'élection du président de l'Assemblée nationale (p. 47). M. Joxe (s) a adopté le même raisonnement : dès lors que la démission desdits députés ne peut se produire, leur remplacement ne se conçoit pas (*ibid.*). Saisi de la régularité de l'élection de M. Chaban-Delmas, le juge devait décliner sa compétence, le 14-4 (décision *Yannick Piat*) (v. *Conseil constitutionnel*).

S'il n'est pas douteux que l'étroitesse de la nouvelle majorité est à l'origine de cette situation, on ne saurait cependant interdire à un député de renoncer à sa qualité, car autant lui interdire de décéder ! Dans une décision du 24-3-1983, *Lavolé* (cette *Chronique*, n° 26, p. 183) le CC a donné, à l'intéressé, acte de sa manifestation de volonté. Mais une procédure peut en masquer une autre.

En agissant, de la sorte, les députés-ministres ont, sans conteste, tourné la règle posée à l'art. LO 153 du code électoral, qui les prive du droit de vote pendant un mois après leur nomination au Gouvernement. En 1967, le PM Georges Pompidou avait, du reste, procédé à une formation échelonnée de ce dernier à la différence de M. Jacques Chirac, le 20-3. Pareillement, M. Pierre Mauroy, en juillet 1981, s'était attaché au respect du légalisme.

#### LIBERTÉS PUBLIQUES

— *Bibliographie.* J.-P. Costa, *Les libertés publiques en France et dans le monde*, Ed. STH, 1986 ; J.-M. Becet et D. Colard, La protection des libertés publiques, *La Documentation française*, Doc. d'études, n° 4-02, déc. 1985 ; G. Drouot, Les modifications récentes de la loi du 28 juillet 1982 et le développement des télévisions privées en France, *D*, 1986, p. 47 ;

B. Delcros et B. Vodan, Communication audiovisuelle, *AJDA*, 1986, p. 96 ; E. Derieux, Télévisions privées, *JJA*, 5, 3 ; Y. Jouffa, La droite, la gauche, la Liberté et les libertés, *RPP*, janv. 1986, p. 21 ; M. Lombard, A propos des avatars de la télévision : ambiguïtés de la distinction du « public » et du « privé », *RA*, 1986, p. 10 ; M. Marian, L'audiovisuel et la presse écrite en effervescence, *Esprit*, mars 1986, p. 47 ; Ph. Waquet et F. Julien-Laferrière, Droit des étrangers, *D*, 1986, p. 13.

Dossier : Droit d'asile, *Le Monde*, 4-2 ; L'agonie d'un monopole, *ibid.*, 23/24-2.

Note : F. Llorens sous CE, 8-11 1985, ministre de l'éducation nationale c/ Rudent (neutralité des établissements scolaires), *RDP*, 1986, p. 244.

— *Liberté de communication.* Après que le Gouvernement eut confié la concession d'une sixième chaîne de télévision à dominante musicale, le 28-1 (*Le Monde*, 30-1) et que la Haute Autorité de la communication audiovisuelle eut exprimé le 19-2 (*ibid.*, 20-2) un avis réservé à propos des clauses techniques préférentielles, le CE a rejeté le 16-4 (*ibid.*, 18-4), par un arrêt *Compagnie luxembourgeoise de télédiffusion*, les griefs articulés contre le traité de concession et le cahier des charges de la cinquième chaîne (cette *Chronique*, n° 37, p. 186). Toutefois, l'absence d'une limite en matière de diffusion de films au cours de périodes de références devait entraîner l'illégalité de l'art. 4 dudit cahier au regard des exigences posées, à l'art. 88-1 de la loi modifiée du 29-7-1982. Le problème n'est pas réglé pour autant, au moment où le paysage audiovisuel s'apprête à connaître un nouveau changement législatif...

#### V. Engagement international. Président de la République.

#### LOI

— *Bibliographie.* F. Gazier, Etude sur les établissements publics. Réflexions sur les catégories et les spécificités des établissements publics nationaux (art. 34 C), *EDCE*, 1984-1985, n° 36, p. 15 ; J.-Ch. Savignac et S. Salon, Des mosaïques législatives ? A propos d'une manière de légiférer, *AJDA*, 1986, p. 3.

— *Conformité de la loi portant modification de l'ord. du 30-3-1982 et de la loi du 9-7-1984 et relative à la limitation des possibilités de cumul entre pensions de retraite et revenus d'activité.* Par une décision 85-200 DC du 16-1, le juge a été appelé à se prononcer, à nouveau (cette *Chronique*, n° 27, p. 178), sur la conformité de la contribution de solidarité, instituée par l'ord. du 30-3-1982. En augmentant son taux, afin de dissuader (ne faut-il pas lire pénaliser ?) le cumul entre un emploi et une retraite, le législateur a-t-il transgressé des principes de valeur constitutionnelle ? Le Conseil devait repousser pour l'essentiel l'argumentation développée par les requérants.

S'agit-il, tout d'abord, du droit au travail proclamé par le préambule de la Constitution de 1946, la Haute Instance réitère (CCF, 3, p. 232) qu'il appartient à la loi (art. 34 C) d'en déterminer les principes fondamentaux, et à ce titre en *faisant contribuer les personnes exerçant une activité professionnelle à l'indemnisation de celles qui en sont privées* ; quant à la liberté d'entreprendre, *qui n'est ni générale ni absolue*, elle s'exerce selon une formule classique, *dans le cadre d'une réglementation instituée par la loi*.

S'agit-il, ensuite du droit de propriété visée à l'art. 17 de la Déclaration de 1789, ce grief ne saurait être accueilli, en ce qui concerne les fonctionnaires. Car, au nombre des garanties que la loi leur accorde, figure le droit à pension.

Reste l'argument tiré de la méconnaissance du principe d'égalité. Si le législateur a donné une juste application dudit principe, il a, en revanche, péché par excès, en retenant dans certaines circonstances, un taux de 50 %. Ce qui encourt sa censure. Conformément à l'art. 13 de la Déclaration de 1789 qui pose le principe de l'égle répartition des charges publiques entre tous les citoyens, ce taux s'analyse en une *rupture caractérisée*. Outre la novation terminologique, en matière de pesée du raisonnable, l'erreur manifeste d'appréciation étant écartée, il y a lieu de relever qu'en l'espèce le juge a émancipé le principe d'égalité devant les charges publiques (en se référant, *proprio motu*, à l'art. 13 précité) du principe-gigogne de l'égalité devant la loi, auquel il le rattachait précédemment (décision 72-107 du 12-7-1979, CCF, 11, p. 90).

#### V. Validation législative.

— *Nomination de ministres plénipotentiaires*. La décision 85-204 DC du 16-1 se prononce sur la conformité à la Constitution de l'art. 21 de la loi portant diverses dispositions d'ordre social, selon lequel, par dérogation au principe du recrutement des fonctionnaires par concours (art. 19 de la loi 84-16 du 11-1-1984), le Gouvernement peut nommer ministre plénipotentiaire des non-fonctionnaires ayant exercé six mois les fonctions de chef de mission diplomatique ; les intéressés sont intégrés dans le corps avec le grade correspondant au niveau judiciaire qu'ils ont atteint dans leur emploi d'ambassadeur.

I. Cette dernière disposition offre au CC l'occasion de confirmer sa jurisprudence ENA-3<sup>e</sup> voie sur l'égalité dans le déroulement des carrières (82-155 DC, cette *Chronique*, n° 26, p. 180), car elle procurerait aux personnes ainsi nommées après seulement six mois de fonction un avantage constituant un privilège par rapport à celles qui sont entrées dans le corps avant elles. Elle est donc déclarée non conforme.

II. Pour le reste, c'est-à-dire l'essentiel, la décision 85-204 DC révèle à nouveau la réticence témoignée à propos de l'institution d'un tour extérieur pour les corps d'inspection et de contrôle, sans condition autre



que d'âge, ainsi que nous avons cru le déceler (cette *Chronique*, n° 32, p. 179).

Reprenant mot à mot la motivation de la décision ENA-3<sup>e</sup> voie (*Rec.*, 1983, p. 36), le CC rappelle d'abord que l'art. 6 de la Déclaration relatif à l'égalité admissibilité aux emplois publics des citoyens, selon leurs capacités et « sans autres distinctions que celles de leurs vertus et de leurs talents », ne s'oppose pas à ce que les règles de recrutement « soient différenciées pour tenir compte tant de la variété des mérites à prendre en considération que de celle des besoins du service public ».

Les requérants faisaient remarquer que, en fait de « règles de recrutement différenciées », il n'y a en l'espèce que le pouvoir discrétionnaire du Gouvernement dans la nomination aux emplois de chef de mission diplomatique, dont la contrepartie logique est la précarité de ces emplois ; or, l'art. 21 incriminé vise précisément à écarter cette précarité en permettant la titularisation, dans le seul intérêt des bénéficiaires : il s'agit donc d'un détournement de pouvoir. La formulation adoptée pour écarter cet argument exprime une certaine gêne : *A supposer même qu'elles tendent à régler des problèmes circonstanciels posés par certaines situations individuelles*, les dispositions incriminées « ont valeur permanente et répondent, selon une appréciation qu'il appartenait au législateur de porter, à la volonté de diversifier le mode de recrutement de la haute fonction diplomatique... ». Et la décision poursuit : *Sans doute la mise en œuvre de recrutements différenciés... ne saurait conduire, dans la généralité des cas, à remettre au seul Gouvernement l'appréciation des aptitudes et des qualités des candidats à la titularisation...* Mais l'alinéa 2 de l'art. 21 apporte une limite puisque ces nominations ne pourront excéder 5 % de l'effectif du corps et qu'elles porteront sur des emplois créés à cet effet par la loi de finances (elles ne concurrenceront donc pas dans leur avancement les fonctionnaires issus du recrutement par concours).

A l'exception du dernier alinéa, la loi portant DDDS a été en conséquence déclarée « non contraire » et promulguée le 17-1 (n° 86-71, p. 888).

En application de l'art. 21, MM. Gérard Vinson, ambassadeur en Tanzanie, et Eric Rouleau, ambassadeur à Tunis, ont été nommés ministre plénipotentiaire par le conseil des ministres du 5-2, puis M. François-Régis Bastid, ambassadeur à Vienne, par celui du 12-3. Venant après d'autres nominations, dont celle de M. Huyghues des Etages comme ambassadeur auprès du conseil de l'Europe (cette *Chronique*, n° 37, p. 191), ces mesures ont provoqué un mouvement de protestation des agents du Quai d'Orsay (*Le Monde*, 20 et 21-2, 20-3), qui fait écho à celui de l'Association des magistrats de la Cour des comptes à la suite de la nomination au tour extérieur de M. Léo Grézard, député (s) de l'Yonne qui ne se représentait pas (*ibid.*, 16/17-3), succédant à celle de M. Le Souhaitier le 15-5 (*ibid.*, 1<sup>er</sup>-6-1985). V. F. Bloch-Lainé et B. Tricot, Fonction publique et politique, *Le Monde*, 6-2 ; H. Maisl et C. Wiener, Politique et administration, *RPP*, 1985, n° 919, p. 2.

## LOI DES FINANCES

— *Conformité de la loi portant règlement du budget de 1983.* Le Conseil, en se bornant à la censure formelle de la loi de règlement, le 24-7-1985 (cette *Chronique*, n° 36, p. 191), a suscité naturellement une nouvelle saisine, au fond. Si l'économie avait pu en être faite, on ne regrettera pas, en définitive, l'occasion qui lui a été donnée de fixer, pour la première fois, avec autorité, sa doctrine, au-delà de la computation des délais de vote (19-7-1983, *ibid.*, n° 28, p. 212), sur cette matière du droit constitutionnel financier.

Au soutien d'une argumentation serrée, la décision 85-202 du 16-1 met en relief le caractère spécifique de ladite loi de règlement ; ce qui limite d'autant la portée du contrôle de constitutionnalité qui s'y rapporte (v. *Conseil constitutionnel*). En effet, ce dernier *ne se confond pas avec celui de la régularité des opérations d'exécution du budget* à partir de l'instant où les textes de valeur constitutionnelle applicable poursuivent la finalité de *permettre au Parlement d'exercer sur l'exécution du budget le contrôle politique qui lui appartient*.

Dans cet ordre d'idées, le juge se livre à une analyse du *contenu* de la loi de règlement, au regard du principe de constitutionnalité en distinguant, selon les termes de l'art. 35 de l'ord. du 2-1-1959, d'une part, la constatation des encaissements de recettes et des ordonnancements de dépenses et, d'autre part, les ajustements de crédits et des mouvements de trésorerie.

Au premier cas, la loi retrace les opérations *quelle que soit (leur) régularité... et alors même que certaines d'entre elles auraient méconnu des règles de valeur constitutionnelle*. Somme toute, le Conseil refuse à se présenter comme une annexe de la Cour des comptes : *il ne saurait (lui) appartenir... d'examiner la régularité constitutionnelle de ces opérations*. D'où la proclamation de principe, selon laquelle *la constitutionnalité de la loi de règlement... s'apprécie au regard des seules règles de valeur constitutionnelle qui définissent son contenu*, au sens des art. 2 et 25 de l'ord. susmentionnée.

Quant au second cas, l'affirmation du juge se veut autant péremptoire : *la loi de règlement correspond à l'exercice du pouvoir général de décision qui appartient au Parlement en matière financière*.

Il suit de là que la contestation relative à l'exécution du budget annexe des P. et T. ne saurait être accueillie, au motif que des irrégularités (couvertes, en l'occurrence, par la loi de finances rectificative pour 1985) s'avèrent *sans influence sur la conformité à la Constitution*. En un mot, elles sont *inopérantes*. V. D. Broussolle, Les lois déclarées inopérantes par le juge constitutionnel, *RDP*, 1985, p. 751.

V. *Conseil constitutionnel.*

## MAJORITÉ

— *Comité de liaison.* Réunis à Matignon le 28-3 sous la présidence de M. Chirac, les représentants des formations de la majorité ont décidé de se

rencontrer chaque semaine. Le comité de liaison comprend, outre les présidents de groupes, ceux des partis concernés ainsi que le secrétaire général du RPR, M. Toubon (*Le Monde*, 30/31-3).

— « *Pour une majorité de progrès avec le Président de la République.* » L'intitulé des listes du ps en vue des élections législatives et régionales est topique. Il rappelle qu'en principe, sous la V<sup>e</sup> République, la majorité parlementaire n'existe que *par* le chef de l'Etat et *pour* le chef de l'Etat. Faut-il se souvenir qu'en 1973, du reste, sous Georges Pompidou, ses partisans s'étaient regroupés sous l'appellation *Union des Républicains de progrès pour le soutien du Président de la République* ? Le mimétisme institutionnel se vérifie à nouveau.

#### MÉDIATEUR

— *Nomination.* M. Robert Fabre qui avait accédé à cette fonction en 1980 (*CCF*, 15 et 16, p. 302 et 315), ayant été nommé membre du cc, a été remplacé par M. Paul Legatte qui le quittait le 28-2 (p. 3234).

#### MINISTRES

— *Bibliographie.* G. Zalma, L'hégémonie du ministre des finances dans le droit budgétaire de l'Etat, *RDP*, 1985, p. 1653.

— *Responsabilité pénale.* Les élections encouragent les polémiques : comme M. Defferre à l'occasion des cantonales de 1982 (*CCF*, 22, p. 303), M. Jack Lang a été condamné le 15-3 par la 17<sup>e</sup> chambre correctionnelle de Paris pour diffamation envers M. Pasqua, sénateur des Hauts-de-Seine (*Le Monde* 16/17-3).

#### PARLEMENT

— *Bibliographie.* J. Laporte et M.-J. Tulard, *Le droit parlementaire*, PUF, « Que sais-je ? », 1986.

#### ORDRE DU JOUR

— *L'article 48 C neutralisé.* Le Sénat avait différé la discussion du projet sur l'aménagement du temps de travail inscrit à l'ordre du jour de la session extraordinaire ouverte le 9-1 (cette *Chronique*, n<sup>o</sup> 37, p. 190). A l'ouverture de la séance du 21-1, M. J.-P. Fourcade (UREI) indiqua que la commission des affaires sociales qu'il préside n'était pas en état de rapporter et demanda le renvoi au 28 (p. 15).

La date du 23-1 ayant cependant été fixée par le Gouvernement, le Sénat tint une séance de pure forme pour constater que la commission n'avait toujours pas achevé ses travaux. Le 28, à l'ouverture de la discussion générale, une controverse opposa M. Labarrère à M. Etienne Dailly (GD) sur le précédent du 20 décembre 1972 relatif à l'inscription d'une proposition non rapportée (p. 31).

#### PARLEMENT

— *Bibliographie. Les archives des Assemblées nationales (1787-1958)*, les Archives nationales (diffusion : La Documentation Française) ; Amiot, *Les groupes d'amitié, Informations constitutionnelles et parlementaires* (Genève), n° 143, 1985, p. 114 ; Cl. Boulton, *Les revenus privés des membres du Parlement*, *ibid.*, p. 122 ; A.-M. de Guzman, *Le rôle des secrétaires généraux des Parlements*, *ibid.*, n° 144, 1985, p. 155.

R. Drago note sous TA Paris, 5-7-1985, Association des administrateurs des services de l'Assemblée nationale et syndicat des fonctionnaires de l'Assemblée nationale, *D*, 1986, p. 17 (droit parlementaire administratif).

V. *Assemblée nationale. Elections. Président de la République. Responsabilité gouvernementale. Sénat.*

#### PARLEMENTAIRE EN MISSION

— *Nominations*. Avec MM. Denvers (s) (Nord, 11<sup>e</sup>) et Wilquin (s) (Pas-de-Calais, 4<sup>e</sup>), placés respectivement auprès du ministre du travail (décret du 31-1, p. 1972) et de celui de la jeunesse et des sports (décret du 20-1, p. 1123), s'achève la liste des députés appelés, sous la VII<sup>e</sup> législature à ces fonctions (cette *Chronique*, n° 87, p. 191). Le second devait être nommé ultérieurement, au Conseil des ministres du 26-2 (*Le Monde*, 28-2), inspecteur général de la jeunesse et des sports. Ce qui souligne le caractère utilitaire de l'institution, et confirme le détournement de procédure, ainsi que nous le subodorions (cette *Chronique*, n° 37, p. 191), pour M. Huyghues des Etages, nommé par décret du 29-1 (p. 1968) représentant permanent (ô vérité terminologique !) de la France auprès du Conseil de l'Europe à Strasbourg.

Enfin M. Escutia a été reconduit dans sa mission (cette *Chronique*, n° 36, p. 194) par un décret du 24-2 (p. 2995). C'est le huitième député concerné (*ibid.*). Ce qui procurera à sa suppléante, Mme Gastebois (s), la joie éphémère d'être député... d'un jour, le 27-2. (V. *Le Monde*, 1<sup>er</sup>-3).

#### PARTIS

— *Retour au régime des partis ?* Réunis dès le lendemain du scrutin, les dirigeants de l'UDF et du RPR ont publié le 17-3 en fin de matinée un

communiqué affirmant que « toute personnalité appartenant à la nouvelle majorité qui serait sollicitée par le Président de la République pour exercer la fonction de Premier ministre s'assurera, avant d'accepter, que la mise en œuvre de la politique nouvelle choisie par le pays bénéficiera du soutien nécessaire de l'ensemble des forces politiques composant la majorité » (*Le Figaro*, 18-3).

#### V. *Alternance. Majorité.*

### POUVOIR RÉGLEMENTAIRE

— *Délégation.* Si, à l'évidence, le juge constitutionnel a cédé à l'habitude concernant le caractère réglementaire qui s'attache à l'art. 24, al. 1<sup>er</sup> de la loi du 10-7 1976 relative à la protection de la nature, en ce qu'il a pour objet de déterminer l'autorité habilitée à agir au nom de l'Etat (86-146 L., 19-3, p. 4953), en revanche, il s'en est écarté, en matière de nationalité. La décision 85-145 L., du même jour (p. 4953), vise des dispositions afférentes à la délivrance du certificat de nationalité (art. 149 et s. de la loi du 9-1-1973) par le juge d'instance ou par le ministre de la justice, en cas de refus. Le caractère éminemment sensible de la matière a amené le CC à redoubler de vigilance : Bien que la *procédure aboutisse à la délivrance d'un titre faisant seulement foi jusqu'à preuve contraire*, elle constitue une *garantie à ceux qui se réclament de la nationalité française en leur assurant l'intervention d'un magistrat ou d'un fonctionnaire relevant de l'ordre judiciaire*. Il s'ensuit qu'elle ressortit, selon une formule inusitée, au *domaine réservé au législateur*. En l'occurrence, le juge s'est soucié d'édifier un bloc de compétences, sachant que la nationalité conditionne notamment l'exercice des *droits de la cité*, pour utiliser la célèbre expression de la Constitution de l'an VIII.

Toutefois, les compétences au sein de l'ordre judiciaire relèvent du pouvoir réglementaire.

#### V. *Conseil constitutionnel.*

### PREMIER MINISTRE

— *Condition privée.* En application de l'art. 9 du Code civil, M. Laurent Fabius et son épouse ont obtenu, du tribunal de Nanterre, le 27-2 (*Le Monde*, 1<sup>er</sup> et 2/3-3), la saisie du journal *Minute* qui publiait des photos de leurs vacances. Ultérieurement, ils devaient engager une action en responsabilité (*ibid.*, 14-3).

— *Comité interministériel.* Le décret 86-294 du 27-2 (p. 3400) crée auprès du PM un comité chargé de coordonner l'action des départements ministériels à l'égard du projet Eurêka (cette *Chronique*, n° 39, p. 196).

— *Démission du Premier ministre.* Reçu à l'Élysée le 17-3, M. Fabius a proposé sa démission au Président de la République. Dans la lettre qu'il lui a remise, il déclare se tenir à sa disposition pour lui remettre sa démission et celle du Gouvernement « au moment que vous jugerez opportun » (*Le Figaro*, 18-3).

— *Nominations de M. J. Chirac.* Le chef de l'État a pris acte sur-le-champ de la volonté exprimée par le souverain. Il a appelé, en conséquence, le 18-3, M. Jacques Chirac pour procéder à un tour d'horizon au sujet de la formation du Gouvernement (*Le Monde*, 20-3). Cette démarche, qui n'est pas sans rappeler le communiqué de l'Élysée du 9-1-1959 relatif à M. Michel Debré (v. D. Maus, *La pratique institutionnelle de la V<sup>e</sup> République*, 2<sup>e</sup> éd. 1982, p. 103). Après avoir procédé aux consultations d'usage et présenté à M. Mitterrand la liste de ses ministres, M. J. Chirac a été nommé en même temps que ceux-ci par décret du 20-3 (p. 4863).

— *Services.* M. Renaud Denoix de Saint-Marc, maître des requêtes au Conseil d'État, a été nommé par décret du 26-3 (p. 5044), secrétaire général du Gouvernement, en remplacement de M. Jacques Fournier (*CCF*, 23, p. 367). C'est le sixième titulaire, depuis la Libération, de ce poste éminemment stratégique, offert de manière constante à un membre de la Haute Juridiction. Cependant, la relève a frappé par sa soudaineté, comparée au maintien dans les lieux de M. Marceau Long en 1981 (v. *Le Monde*, 29-3).

De plus, concernant la gestion des chiffres (v. R. Py, Le secrétariat général du Gouvernement, *La Documentation Française*, 1985, p. 65), le décret 86-316 du 3-3 (p. 3591) crée auprès du PM un directoire de la sécurité des systèmes d'information, présidé par le secrétaire général du Gouvernement. Deux décrets du même jour 86-317 et 86-318 (p. 3592) complètent ce dispositif par la mise en place d'une délégation interministérielle, placée sous l'autorité du PM et d'un service entréal.

#### V. Gouvernement. Majorité. Président de la République.

#### PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

— *Bibliographie.* F. Mitterrand, *Réflexions sur la politique extérieure de la France*, Fayard, 1986 ; S. Cohen, *La Monarchie nucléaire*, Hachette, 1986 ; S. July, *Les années Mitterrand*, Grasset, 1986 ; J. Massot, *La Présidence de la République en France. Vingt ans d'élection au suffrage universel, 1965-1985*, La Documentation Française, NED, n° 4801 (seconde édition entièrement refondue de l'ouvrage classique paru en 1977) ; A. Grosser, Le déclin du président, *Le Monde*, 13/14-4.

— *Chef des armées.* M. François Mitterrand a réitéré sa conception militaire (cette *Chronique*, n° 29, p. 188), en se rendant devant le club *Ici et*

*maintenant, le 8-2 (Le Monde, 11-2) : Le seul à donner l'ordre d'engagement nucléaire, c'est le Président de la République. C'est une affaire de secondes. C'est très difficile de délibérer, de consulter. Se concerter dans ces conditions ? La guerre est déjà finie, à votre détriment. Sous cet aspect, le chef de l'Etat devait réunir, le 6-2 (ibid., 7-2) les commandants des forces nucléaires des trois armes et présider un conseil de défense, le 6-3 (ibid., 8-3). Préalablement, il avait ordonné le bombardement des pistes de l'aéroport d'Ouadi-Doum le 16-2 (ibid., 18-2) situé dans le Tchad septentrional. En bonne logique, il devait récuser le choix initial du ministre de la défense (M. François Léotard), avant de renouer avec la tradition qui veut que le Président s'entretienne régulièrement en tête à tête avec les ministres du sanctuaire. C'est ainsi que MM. André Giraud et Jean-Bernard Raimond, en charge de la défense et des affaires étrangères, ont repris, comme leurs prédécesseurs, le chemin de l'Elysée, dès le 24-3 (ibid., 26-3). La coexistence évoluant en terre consensuelle a favorisé une prise de décision commune, exprimée par le Quai d'Orsay, au sein de l'exécutif, s'agissant du retrait des casques blancs français au Liban le 1<sup>er</sup>-4 (ibid., 3-4).*

— *Conseil du Pacifique Sud.* M. Régis Debray, maître des requêtes au CE, a été nommé le 16-1 (p. 892) secrétaire générale du conseil du Pacifique Sud (cette *Chronique*, n° 37, p. 196).

— *Contrôle du recours aux ordonnances.* A l'issue du conseil des ministres du 26-3, l'Elysée a publié une mise au point selon laquelle le chef de l'Etat fait savoir « qu'en matière sociale il ne signerait que les ordonnances qui présenteraient un progrès par rapport aux acquis » (*Le Monde*, 28-3). Après le conseil du 9-4, le porte-parole de l'Elysée a indiqué que le Président de la République était intervenu pour faire connaître qu'il ne signerait pas d'ordonnances de privatisation d'entreprises nationalisées avant 1981, ou qui transgresseraient les règles d'évaluation admises lors du passage du secteur privé au secteur public, ou qui entraîneraient des mesures contraires à la démocratisation du secteur public ; il a également insisté sur la publication des avis de la commission consultée sur le découpage des circonscriptions pour le retour au scrutin majoritaire (ibid., 11-4).

Dans son message au Parlement du 8-4, M. F. Mitterrand, après avoir rappelé que la plupart des gouvernements avaient eu recours à l'art. 38 C, a déclaré : « Aussi n'ai-je pas cru devoir en refuser la faculté au Gouvernement actuel » ; il a confirmé que les ordonnances ne pourraient revenir sur les acquis sociaux et indiqué que les lois d'habilitation devaient être « suffisamment précises pour que le Parlement et le CC se prononcent en connaissance de cause » (p. 79).

— *Condition et relations avec le Gouvernement.* La « coexistence » qui implique un partage du pouvoir au sein de l'exécutif a amené le chef de l'Etat à poser la règle du jeu institutionnel, à l'occasion de son message au Parlement le 8-4 (v. *Jestitution*), comme jadis le général de Gaulle avait exposé le 31-1-1964 sa conception présidentialiste.

Résumant l'évolution du régime, M. Mitterrand a déclaré : *Les circonstances qui ont accompagné la naissance de la V<sup>e</sup> République, la réforme de 1962 sur l'élection du chef de l'Etat au suffrage universel et une durable identité de vues entre la majorité parlementaire et le Président de la République ont créé et développé des usages qui, au-delà des textes, ont accru le rôle de ce dernier dans les affaires publiques. La novation qui vient de se produire requiert de part et d'autre une pratique nouvelle* (p. 79).

Dans ces conditions, il a tracé, selon une vision parlementariste, les domaines d'intervention respectifs du Président et du Gouvernement. Au premier : *Fonctionnement régulier des pouvoirs publics, continuité de l'Etat, indépendance nationale, intégrité du territoire, respect des traités...* Au second : *La charge, aux termes de l'art. 20, de déterminer et de conduire la politique de la nation. Il assume, sous réserve des prérogatives du Président de la République et de la confiance de l'Assemblée, la mise en œuvre des décisions qui l'engagent devant les Français. Cette responsabilité est la sienne (ibid.).* Pour sa part, M. Jacques Chirac adhère à cette vision, en s'arc-boutant à l'art. 20 C (v. *Alternance*). Sa première déclaration, en tant que Premier ministre, le 20-3 (*Le Monde*, 22-3) l'atteste : *Les règles de notre Constitution et la volonté du peuple français doivent être respectées. Les compétences du Président de la République, telles qu'elles sont définies par la Constitution, sont intangibles. Le Gouvernement dirigé par le Premier ministre détermine et conduit la politique de la nation. Il se bornera à préciser, lors de sa déclaration gouvernementale à l'Assemblée, le 9-4 : le renouveau... sera l'œuvre du Gouvernement et de sa majorité parlementaire... Si chacun joue son rôle, dans le strict respect de la lettre et de l'esprit de la Constitution il n'y aura ni contretemps, ni blocage* (p. 194).

— *Epouse du chef de l'Etat.* Suivant la tradition, un décret du 4-3 (p. 3404) reconnaît d'utilité publique, la fondation *France-Libertés, fondation Danielle-Mitterrand*.

— *Interventions électorales.* Le chef de l'Etat a participé à deux meetings au Grand-Quevilly le 17-1 et à Lille le 7-2, dans les circonscriptions de MM. Fabius et Mauroy : *Comment pourrait-on imaginer que le Président de la République élu en 1981 par une majorité populaire pourrait à l'heure des grands choix se taire ?* (*Le Monde*, 9/10-2).

« Je ne suis pas intervenu dans les meetings du Parti socialiste. Le Parti socialiste est, paraît-il, venu dans mes réunions », précisera-t-il à Arles, ajoutant que la promesse de ne pas intervenir pendant la campagne officielle, qui s'ouvrait le 24-2, n'était pas « un serment sur l'Évangile » (*ibid.*, 4-2). De fait, il participera le 2-3 à l'émission d'Yves Mourousi, « Ça nous intéresse, monsieur le Président » (cette *Chronique*, n° 34, p. 186), provoquant la saisine de la Haute Autorité de la communication audiovisuelle par M. Léotard, secrétaire général du Parti républicain (*ibid.*, 2/3-3). Constatant que les interventions présidentielles n'avaient jamais figuré dans le décompte des temps de parole, la Haute Autorité a cepen-



dant indiqué que les dirigeants de l'opposition pouvaient réagir les 2 et 3-3 dans les journaux télévisés (*ibid.*, 4-3).

— *On ne pose pas de conditions au Président de la République.* Lors de son entretien avec M. Mourousi sur TF1, le 2-3, M. Mitterrand a rétorqué ainsi à M. Chirac qui, le 26-2 (*Le Monde*, 28-2) à Antenne 2, lui avait posé quatre conditions à propos de la désignation du futur Premier ministre. *Je fais le sourd à ce moment-là, tranchera le chef de l'Etat.* Et de marteler : *Le Président de la République, nomme qui il veut, mais doit se placer en conformité avec la volonté populaire... Que personne ne vienne me contester ce droit... Personne ne désignera le Premier ministre à ma place* (*Le Monde*, 4-3).

— *Message au Parlement.* Le chef de l'Etat a adressé un message le 8-4 (p. 79) aux assemblées. C'est le second dû à M. Mitterrand et le onzième depuis 1959 (*CCF*, 19, p. 390). Conformément à la tradition, les parlementaires et les membres du Gouvernement se sont levés.

— *Rôle.* A Lille, le chef de l'Etat s'est présenté comme : *le garant de la cohésion sociale, je veux dire de la cohésion nationale* (*Le Monde*, 9/10-2). Un mois plus tôt, il s'était institué « gardien de la solidarité » (cette *Chronique*, n° 37, p. 196), et peu après « le garant de l'essentiel » (*Le Courrier de la Nièvre*, 13-2).

Dans son message au Parlement, après avoir énuméré les responsabilités que lui attribue l'art. 5 C, il y a ajouté « l'obligation de garantir l'indépendance de la justice et de veiller aux droits et libertés définis par la Déclaration de 1789 et le préambule de la Constitution de 1946 » (*ibid.*, 10-4). M. Giscard d'Estaing s'était naguère présenté comme le « protecteur de la liberté des Français » (*CCF*, 4, p. 234, et 9, p. 378). V. *Alternance*.

— *Secrétariat général.* Nommé maître des requêtes au CE, M. Hubert Védrine a quitté ses fonctions de conseiller technique chargé des relations extérieures le 29-1 (p. 1679). Le conseil des ministres du 26-2 a nommé inspecteur général de l'éducation nationale, M. J.-Cl. Barreau, chargé de mission à l'Élysée (*Le Monde*, 28-2). — Il a, en outre, nommé inspecteur général de la Sécurité sociale le D<sup>r</sup> Claude Gubler, médecin personnel du chef de l'Etat (*ibid.*).

Elu député (s) des Bouches-du-Rhône, M. Michel Vauzelle a quitté ses fonctions de porte-parole de la Présidence à l'ouverture de la session. Il a été remplacé par Mme Gendreau-Massaloux qui cumulera ces fonctions avec celles de secrétaire général adjoint, M. J.-L. Chambon, ancien collaborateur de Mme Dufoix, porte-parole du Gouvernement Fabius étant affecté au service de presse. En outre, M. J. Glavany, chef de cabinet, est également chargé des relations avec le Parlement (*Le Monde*, 23-4). Enfin, Mme Georgette Elgey, chargée des archives du septennat, a été nommée conseiller technique, ainsi que M. Jean-Christophe Mitterrand, collabo-

rateur de M. Guy Penne pour les affaires africaines, et dont le nom paraît au *JO* (p. 5678).

— « *Tandem* » diplomatique. M. François Mitterrand dans une lettre adressée au PM japonais (*Le Monde*, 13-2) a décidé, selon la pratique constante depuis une décennie, de représenter la France au sommet de Tokyo des grands pays industrialisés. Ultérieurement, le 27-3 (*ibid.*, 30-3), M. Jacques Chirac manifestera la volonté de s'y rendre à son tour. Au demeurant, le chef de l'État n'avait-il pas indiqué à Nevers, la veille du scrutin législatif : *Le Premier ministre a une vocation éminente à participer à tout débat de politique étrangère aux côtés du Président de la République* (*Libération*, 28-3). Les règles protocolaires déterminées, celles de la sécurité devaient conduire à envisager leur déplacement séparé. On relèvera, par ailleurs, que les consultations d'usage entre le chef de l'État et les responsables des formations politiques (cette *Chronique*, n° 34, p. 184) ne se sont pas déroulées, en la circonstance.

Entre-temps, l'interdiction du survol du territoire national, lors du raid de l'aviation américaine sur la Libye, le 15-4 (*Le Monde*, 17-4) devait mettre à l'épreuve ce *tandem*, selon le mot usité par M. Giscard d'Estaing (TF1, 27-3) et clarifier les rôles. A cet égard, M. Chirac a déclaré à Antenne 2, le 23-4 (*ibid.*, 25-4) : *le Président a eu la même réaction que moi... sur la décision que j'ai prise. L'Elysée s'emploiera, toutefois, à corriger cette interprétation. Dans un entretien accordé à un quotidien japonais, le 28-4 (ibid., 29-4), M. Mitterrand rappellera que le Président de la République a un rôle qui est fixé par la Constitution et le Premier ministre a le sien. Ils sont d'un ordre différent, ... ils peuvent être complémentaires. En dernier ressort, la France ne doit avoir qu'une seule voix à l'égard du monde extérieur. Ce que son porte-parole, Mme Michèle Gendreau-Massaloux, résumera en ces termes : « C'est le Président de la République qui représente la France au premier chef » (ibid., 2-5). La théorie de la haute main demeure, somme toute, après que le porte-parole de Matignon, M. Denis Baudouin, eut observé, de son côté, le 24-4, que le Premier ministre ne serait que le numéro 2 de la délégation française à Tokyo. V. J. Amalric, La petite histoire d'une double épreuve, *ibid.*, 29-4.*

#### V. Alternance. Constitution. Gouvernement. Premier ministre.

#### QUESTIONS ORALES

— *Questions au Gouvernement : nouvelle répartition entre les groupes.* Convention constitutionnelle oblige (CCF, 20, p. 408) la conférence des présidents a réparti, dans le cadre de la nouvelle législature, le temps de parole au prorata des groupes, soit : PS, 35 minutes ; RPR, 25 minutes ; UDF, 25 minutes ; Front national, 10 minutes, et autant pour le PCF. La séance se déroulera en une heure trois quarts (p. 179).

— *Questions sénatoriales au Gouvernement*. Inaugurée en 1982 (CCF, 21, p. 408), la procédure a été modifiée en vue de raccourcir les questions et de permettre un droit de réplique. La nouvelle formule est entrée en application le 24-4 (*Le Monde*, 26-4).

#### QUORUM

Comme à l'AN (cette *Chronique*, n° 37, p. 198), la vérification du quorum a été demandée à trois reprises par les sénateurs communistes au cours de la discussion du projet sur l'aménagement du temps de travail : le 30-1 (p. 193) le bureau, réuni à 23 h 50, a constaté l'impossibilité de vérifier le nombre des présents, y compris dans les 250 bureaux de l'aile de la rue de Vaugirard, à cette heure tardive. Le scrutin a été reporté à la séance suivante. Puis le 31-1 (p. 219), à propos de l'exception d'irrecevabilité sur les 44 amendements de branche. Suspendue à 12 h 50, la séance a été reprise à 12 h 55, le bureau ayant décidé que les conditions de vote étaient réunies. Enfin, le 6-2 (p. 383) à propos de l'exception d'irrecevabilité d'amendements n'entrant pas dans le cadre du projet. La séance, suspendue à 23 h 30, a été reprise à 23 h 35, le bureau constatant que le Sénat était en nombre pour délibérer. M. Eberhard (PC) s'en étonnant (« il y a 15 sénateurs communistes et 7 autres en séance... »), M. Ciccolini (S) qui présidait répliqua : « Il n'y a pas lieu de remettre en cause les usages » (p. 384).

#### V. Exception d'irrecevabilité. Vote personnel. Amendement.

#### RAPPEL A L'ORDRE

— *Sanction de l'obstruction*. A l'ouverture de la discussion générale du projet sur l'aménagement du temps de travail, le 28-1, le président Poher refusa la parole à M. Eberhard (PC) pour un rappel au règlement et la donna au ministre, provoquant les interruptions répétées des sénateurs communistes, notamment de Mme Perlican qu'il rappela à l'ordre. L'obstruction continuant, le président rappela celle-ci à l'ordre avec inscription du procès-verbal (p. 39).

#### RÉPUBLIQUE

— *Bibliographie*. J.-P. Jonary et A. Spire, *Le coup d'Etat continue*, Les Editions sociales, 1986 : La vision marxiste de la République mitterrandiste ; F. Goguel, La faillite de la III<sup>e</sup> République. *Géopolitique*, n° 11, 1985, p. 47 ; Y. Gaudemet, F. Mendel-Riche, *Les institutions de la IV<sup>e</sup> République*, Documents d'études, n° 1-10, Documentation Française, décembre 1985 ; R. Ponceyri, La représentation proportionnelle, fin de la V<sup>e</sup> République ? — *JJA*, 7/12-2.

## RESPONSABILITÉ DU GOUVERNEMENT

— *Art. 49, al. 1 C.* Autorisé par le conseil des ministres, M. Jacques Chirac a présenté le 9-4 une déclaration de politique générale (p. 87), qui a été approuvée par 292 voix (155 RPR, 131 UDF, 1 Front national, M. Frédéric Dupont, et 5 non-inscrits, MM. Audinot, Bernardet, Diebold, Royer, Thien Ah Koon) contre 285 (212 PS, 34 FN, 35 PC et 4 non-inscrits, MM. Borrel, Gouze, Lambert et Pinçon). A noter que, comme M. Mermaz le 9-7-1981 (*CCF*, 19, p. 431), M. Chaban-Delmas, président de l'AN, a participé au scrutin (p. 139).

— *Art. 49, al. 3 C.* M. Fabius avait engagé la responsabilité du Gouvernement en première lecture du texte sur l'aménagement du temps de travail le 11-12-1985 (cette *Chronique*, n° 37, p. 198). Il a eu de nouveau recours à l'art. 49-3 C, en nouvelle lecture, après l'échec de la CMP le 12-2 (p. 15) puis en dernière lecture après le rejet par le Sénat, le 27-2 (p. 32). Comme précédemment, aucune motion de censure n'a été déposée et acte a été pris de l'adoption du projet (p. 23 et 39).

— *Art. 49, al. 4 C.* Renouant avec une tradition interrompue depuis 1981 (*CCF*, 6, p. 427), M. Jacques Chirac a demandé au Sénat l'approbation d'une déclaration de politique générale le 15-4, adoptée par 205 voix contre 98). C'était la quatrième application de cette disposition que M. Chirac avait inaugurée le 10-6-1975.

## SÉANCE

— *Obstruction.* L'examen par le Sénat du projet sur l'aménagement du temps de travail a été marqué, comme à l'AN (cette *Chronique*, n° 37, p. 199) par l'obstruction du groupe communiste que le règlement ne permettait pas toujours de neutraliser.

Contre la saturation par les amendements, il a été fait application des irrecevabilités (v. *Amendements, Exception d'irrecevabilité*), ainsi que de la réserve décidée à l'égard de 120 amendements insérant des articles additionnels avant l'art. 1<sup>er</sup> (p. 109).

Contre le *filibuster*, le Sénat a prononcé la clôture de la discussion après que deux orateurs d'opinion contraire se furent exprimés (art. 1<sup>er</sup>, p. 116 ; art. 2, p. 286 ; art. 3, p. 160 et art. 4, p. 377). En revanche, le temps de parole sur les motions n'étant pas limité, l'art. 36-2 R permettait à l'orateur du groupe communiste de disposer à chaque fois de 45 minutes.

Contre les manœuvres dilatoires, le bureau a approuvé l'exigence de la référence à un article précis pour les rappels au règlement, et leur

irrecevabilité dans un débat restreint (sur la clôture, une exception d'irrecevabilité, un amendement) ; il a rappelé que les suspensions de séance présentent un « caractère de simple usage, à la discrétion du président » (à la différence de l'AN), justifiant ainsi les refus opposés à une demande du groupe communiste (p. 214) ; et confirmé l'irrecevabilité d'une nouvelle demande (v. *Sénat*). après un refus de renvoi en commission de l'ensemble du projet.

Contre les détournements de procédure : M. Vallin (PC) s'est inscrit comme orateur contre... un amendement de M. Lederman (PC), provoquant l'intervention de M. Poher qui siégeait dans l'hémicycle (p. 296) et le retrait de parole de la part du président de séance (p. 297) ; le rapporteur de la commission ayant retiré un amendement auquel M. Lederman voulait opposer une exception d'irrecevabilité, le sénateur communiste l'a repris comme le règlement l'y autorise... pour soulever l'exception : le président lui a refusé la parole (p. 317 et à nouveau p. 394).

V. *Quorum. Rappel à l'ordre. Vote bloqué.*

#### SÉNAT

*Bibliographie.* A. Poher, L'action du Sénat (1981-1986), *Revue des deux Mondes*, mars 1986, p. 543 ; L'activité du Sénat au cours de l'année 1985, *BIRS*, n° 361.

— *Composition.* Trois sénateurs ont été appelés à siéger dans le Gouvernement J. Chirac en qualité de ministre : MM. Monory (éducation nationale) et Pasqua (intérieur) et, secrétaire d'Etat auprès du ministre des affaires sociales et de l'emploi : M. Arthuis.

Simultanément, quatre d'entre eux préféreraient exercer, le 16-3, un mandat de député : MM. Lecanuet (Seine-Maritime) (UDF) ; M. Janetti (Var) (s), Bécam (Finistère) (Div. D) et Quilliot (Puy-de-Dôme) (s). Des élections partielles seront organisées dans ces deux dernières circonscriptions, car, dans la première, la RP s'y applique, tandis que la seconde fait partie de la série C renouvelable en septembre prochain (*Le Monde*, 18-3).

— *Déclaration du bureau.* Le président Poher a lu le 4-2 une déclaration dénonçant « l'utilisation abusive » de la tradition du Sénat « à des fins de blocage d'un débat important » (l'aménagement du temps de travail) et rappelant les pouvoirs du président de séance qui « dirige les délibérations, fait respecter le règlement et maintient l'ordre » (c'est ainsi que M. Ciccolini a retiré la parole et coupé le micro à trois orateurs communistes le 5-2, p. 281) ; le bureau a confirmé d'autre part les interprétations du règlement contestées par le groupe communiste (p. 268).

V. *Amendement. Exception d'irrecevabilité. Quorum. Rappel à l'ordre. Responsabilité du Gouvernement. Séance. Votre personnel.*

## SESSION EXTRAORDINAIRE

— *Clôture.* Le décret du 28-2 (p. 3208) a mis un terme à la dernière session de la VII<sup>e</sup> législature, consacrée au vote de la loi portant aménagement du temps de travail (cette *Chronique*, n° 37, p. 209).

V. *Parlementaire en mission.*

## SONDAGES

— *Bibliographie.* P.-A. Jeanneney, concl. sous CE, 13-12-1985, Société Indice (les pouvoirs de la commission des sondages), *JJA*, 17-2 ; Les sondages sont parmi nous, *Le Monde* 16/17-3 ; J. Charlot, Haro sur les sondages ?, *Le Monde*, 3-4.

— *Contestations.* M. Charles Pasqua, sénateur RPR, a saisi la commission des sondages d'une enquête de l'IFOP publiée dans *Le Point* du 20-1 qui attribuait 30 % d'intentions de vote au PS (*Le Monde*, 21/27-1). A la suite des remontrances de la commission, l'IFOP a rectifié ses résultats *ibid.*, 6-2). La commission a renouvelé ses réserves à l'occasion du sondage publié dans *Le Point* du 10-2 (*ibid.*, 14-2). Elle est également intervenue à la suite du sondage de l'IFRES publié dans *Le Monde* du 5-2 (*ibid.*, 2/3-3), et de la « cote des présidentiables » parue dans *Valeurs actuelles*, entraînant une réponse de l'hebdomadaire, à laquelle a répliqué la commission (*ibid.*, 9/10-3 et 16/17-3). D'autre part, la commission a demandé au parquet de Paris d'engager des poursuites contre *Le Figaro* pour publication pendant la semaine précédant le scrutin d'un sondage sur la politique extérieure qu'elle a estimé en rapport avec les élections, au sens de l'art. 1<sup>er</sup> de la loi 77-808 du 19-7-1977.

## VOTE BLOQUÉ

— *Réplique à l'obstruction.* Le Sénat n'ayant pu adopter que l'art. 1<sup>er</sup> du projet sur l'aménagement du temps de travail, dont la discussion générale avait commencé le 28-1, M. Delebarre, ministre du travail, a demandé le 4-2 l'application de l'art. 44, 3 C (auquel il avait dû précédemment recourir à l'AN, cette *Chronique*, n° 37, p. 201) sur la partie du texte restant en discussion (p. 269), qui a été rejetée le 6 au terme du débat (p. 402), avant le rejet de l'ensemble (p. 409). C'était le cinquième vote bloqué demandé au Sénat depuis 1981.

V. *Vote personnel.*

## VOTE PERSONNEL

— *Les usages sénatoriaux.* Dans un rappel au règlement, M. Eberhard (PC) a demandé le 4-2 au président combien de délégations de vote il avait reçues en application de l'art. 63 R (elles doivent être déposées deux heures avant la séance) et que l'art. 56 R sur le déroulement des scrutin publics soit strictement appliqué.

« On s'attaque à une tradition parlementaire de façon très cruelle, très dure... Puisque les prérogatives du Parlement sont remises en questions, je vais suspendre la séance afin de permettre au bureau de se réunir », répondit le président Poher. A la reprise, il indiqua que « le bureau, dans sa majorité, a considéré qu'il n'y avait aucunement lieu de remettre en cause les usages et les traditions parlementaires qui valent depuis plus de vingt-cinq ans et qui ont été observés par tous les groupes sans exception » (p. 270). Le scrutin public eut alors lieu : 210 contre 79, et M. Boucheny (PC) observa : « Ils sont 14 sénateurs à droite ! » Aussitôt après, M. Delebarre intervint pour demander la réserve des votes à intervenir, en application de l'art. 44, al. 3 C.

V. *Quorum. Sénat. Vote bloqué.*

— *Réflexion.* MM. Le Pen et Stirbois (FN) ayant protesté contre le non-respect de l'obligation de vote personnel, le 28-4 (p. 473-476), le bureau de l'AN a décidé que les présidents des cinq groupes engageraient une « réflexion » sur ce sujet, sous l'autorité de M. Chaban-Delmas (*Le Monde*, 3-5).





## Pouvoirs - biblio

### CONSTITUTIONNEL

Pierre AVRIL et Jean GICQUEL, *Lexique / Droit constitutionnel*, Paris, PUF, 136 p. Le droit constitutionnel d'“abrogation” à “whips”, avec la compétence et la finesse de deux auteurs que les lecteurs de *Pouvoirs* connaissent bien.

Jean-Louis QUERMONNE, *Les régimes politiques occidentaux*, Paris, Le Seuil, 1986, 322 p. La démarche est originale et consiste à ne pas présenter une juxtaposition d'études sur les régimes occidentaux, mais à procéder à une véritable analyse comparative pour souligner ressemblances et singularités d'une vingtaine de régimes.

*Le contrôle juridictionnel des lois*, sous la direction de Louis FAVOREU et J. A. JOLOWICZ, Paris, Economica et Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 1986, 316 p. Publication des actes du colloque de l'Association internationale des Sciences juridiques organisé à Uppsala en 1984. Les auteurs s'interrogent sur la légitimité et l'effectivité du contrôle dans des systèmes institutionnels des cinq continents.

Bernard TRICOT et Raphaël HADAS-LEBEL, *Les institutions politiques françaises*, Paris, Presses de la FNSP et Dalloz, 1985. Naissance d'un classique. La théorie s'enrichit du vécu, l'abstraction s'éclaire du concret. Indispensable à tous ceux qui veulent connaître et comprendre la V<sup>e</sup> République.

## ÉTAT

CURAPP, Jacques CHEVALLIER *et alii*, *La société civile*, Paris, PUF, 1986, 260 p. Comment traiter de l'Etat à travers son négatif ? Du concept de société civile au mythe ou au gadget. Ses fonctions, son insertion dans le réel, et finalement ses relations avec l'Etat. Publication des actes d'un colloque organisé à Amiens en 1985.

## HISTOIRE

Patrick CHAMOULARD et Georges WEILL, *Députés et sénateurs de la région parisienne de 1848 à 1984*, Nanterre, Archives départementales des Hauts-de-Seine, 1985, 446 p. Indispensable instrument de travail comprenant les textes ayant régi les élections successives, le répertoire raisonné des parlementaires, le découpage des circonscriptions. Avec une remarquable iconographie.

## IDÉES

Armelle LE BRAS-CHOPARD, *De l'égalité dans la différence. Le socialisme de Pierre Leroux*, Paris, Presses de la Fondation nationale des Sciences politiques, 1986, 480 p. Il a été très peu écrit sur l'inventeur du mot « socialisme » qui fut l'une des figures clés du milieu du siècle dernier. Il proposait une nouvelle conception de la vie plutôt qu'un modèle social et cherchait à travers le droit à la différence à concilier la liberté avec l'égalité vers laquelle inclinait son cœur.

Hugues PORTELLI, *Les socialistes dans le discours social catholique*, Paris, Le Centurion, 1986, 126 p. Comment a évolué l'attitude de l'Eglise en face des socialismes depuis un siècle. De l'anathème au dialogue sans aller jusqu'au satisfecit du socialisme, même modéré.

SOLON, *Raison pour la justice*, Préface de J.-Cl. SOYER, Paris, Dalloz, 1986, 210 p. Regard sans complaisance sur la justice d'aujourd'hui considérée comme sectaire, politisée, inadaptée. Des propositions libérales pour que la justice pénale contribue à la sécurité des citoyens et que la justice civile retrouve son efficacité.

Jean-Marc VARAUT, *Le droit au droit*, Paris, PUF, coll. « Libre Echange » 1986, 244 p. Méditation, nourrie par l'histoire et l'actualité, sur le droit comme fondement du libéralisme. Propose de substituer à l'Etat de droit, la monarchie juridique.

## ISLAM

*Radicalisme islamique*, t. II, sous la direction d'Olivier CARRÉ et Paul DUMONT, Paris, L'Harmattan, 1986, 182 p. Seconde série d'analyses sur le courant qui, du Maroc à l'Inde et au Soudan, préconise une rupture radicale avec la modernité et tout ce qui n'est pas musulman.

## LIBERTÉS

Jean-Paul COSTA, *Les libertés politiques en France et dans le monde*, Paris, Editions STH, 1986, 272 p. Bon bilan des libertés publiques avec le triple souci de regarder au-delà de l'Hexagone, de proscrire le style universitaire au profit d'une langue simple et claire, de privilégier la présentation des aspects nouveaux des libertés ou des menaces pesant sur elles.

## PARTIS

Pierre AVRIL, *Essais sur les partis*, Paris, LGDJ, 1986, 216 p. Sous un titre modeste mais renvoyant à des précédents prestigieux, traite, en dix chapitres indépendants mais traçant un ensemble savamment lié, aussi bien des origines des partis que de leur statut, de leurs relations avec la démocratie que des expériences anglaises, américaines, soviétiques et françaises. Une culture impressionnante au service d'une réflexion pénétrante et actuelle.

## POLITIQUE

Bernard CHANTEBOUT, *Le Tiers Monde*, Paris, 1986, Armand Colin, coll. « U », 184 p. Panorama condensé et toujours lucide de l'histoire, des réalisations et des espoirs du Sud. Complété d'une utile chronologie 1945-1985.

Sophie COIGNARD et Alexandre WICKAM, *La Nomenklatura française. Pouvoirs et privilèges des élites*, Paris, Belfond, 1986, 466 p. A travers un fourmillement d'anecdotes, cette enquête donne un portrait réaliste et vivant des milieux qui, quelle que soit la coloration politique du gouvernement, détiennent le pouvoir en France.



## Summaries — Résumés

Jean PLANCHAIS. — **The army and the turning-point of 1958.**

Before 1958, the French army was divided between its European defence mission within NATO forces and the increasingly burdensome role of maintaining the French presence in Indochina and then Algeria.

French conventional forces in Europe found their modernisation slowed down by the requirements of colonial wars, and trained for combat within an alliance where all nuclear weapons were held by France's partners. In Algeria, part of the officer corps considered that a revolutionary war was the only foreseeable form of conflict, and drew ideological, strategic and tactical conclusions from this.

In the years following his return to power in 1958, De Gaulle withdrew French forces from the united NATO command structure, and gave them their own nuclear weapons : he also gradually wrested them from the defence of Algeria and from their conception of warfare.

**RÉSUMÉ.** — *Jusqu'en 1958, l'armée française était partagée entre sa mission de défense de l'Europe, à l'intérieur du dispositif militaire de l'OTAN et celle, de plus en plus onéreuse, de maintenir la présence française en Indochine, puis en Algérie.*

*En Europe, des forces classiques, dont la modernisation était freinée par les exigences des conflits outre-mer, s'exerçaient à combattre au sein d'une coalition où les armes nucléaires étaient détenues par d'autres. En Algérie, une partie des cadres estimaient que la guerre révolutionnaire était la seule forme prévisible de conflit. Ils en tiraient une idéologie, une stratégie et des conceptions tactiques.*

*De Gaulle supprime l'intégration des forces françaises dans l'OTAN, les dote de leurs propres armes nucléaires ; il les arrache progressivement à la fois à la défense de l'Algérie et à leur conception de la guerre.*

**Samy COHEN. — Nuclear monarchy, conventional dyarchy.**

The first months of cohabitation (between a left-wing President and a right-wing Prime Minister) have given birth to a complex and subtle form of command at the highest level of the State. The army now works under a double system of authority — monarchic in the nuclear field, dyarchic in the conventional area. But the two systems are less than completely watertight. The President cannot fend off each and every intrusion of the Prime Minister into his nuclear bailiwick. In the « co-managed » sector, François Mitterrand has so far managed to bring the government round to his viewpoint, but it is by no means certain that he will continue to be able to do so even in the near future. Cohabitation is a game that neither of the two adversaries have entirely mastered. It is quite possible that it will run out of control and lead to a head-on clash earlier than is currently foreseen.

**B. CHANTEBOUT. — Nuclear deterrence and presidential power.**

The President's power to engage France's nuclear deterrent has contributed strongly to the reinforcement of the presidency under the Fifth Republic : it was a crucial factor in the decision to change the Constitution to allow for direct election of the President by universal suffrage, and it gave an unexpected dimension to Article 5 of the Constitution, which makes him the « guarantor of national independence ».

But cohabitation as it is currently practised could by its very nature ruin the notion of deterrence. This situation demands a reform of the way France's strategic nuclear forces are engaged.

**Patrice BUFFOTOT. — Nuclear weapons and the modernisation of the French army.**

De Gaulle's decision that the French army should « go nuclear » has led to its modernisation both in a theoretical sense (it has had to work out its own strategic ideas) and in the structure of the Defence Ministry and the organisation of defence forces. This « modernisation » of the armed services was effected at the expense of conventional forces, and particularly of ground-based ones. There has also been a noticeable resistance to the changes brought about by the acquisition of nuclear weapons, specifically on the part of the army : this is essentially a phenomenon of social conservatism towards a new technology that calls into question the army's place in the military hierarchy.

**RÉSUMÉ.** — *La nucléarisation de l'armée française imposée par le général de Gaulle a entraîné sa modernisation tant au niveau théorique, elle a dû se forger elle-même une pensée stratégique autonome, que des structures du ministère des armées et de l'organisation des forces.*

*Cette « modernisation » des armées, s'est faite au détriment des forces conventionnelles et notamment de l'armée de Terre.*

*Aussi assiste-t-on de la part de celle-ci, en particulier, à une résistance au changement imposé par l'arme nucléaire, phénomène de conservatisme social à l'égard d'une technique nouvelle qui remet en cause son statut dans la hiérarchie militaire.*

**Michel DOBRY.** — **The nuclear consensus game.**

The consolidation of a consensus on France's nuclear defences, as an agreed point from which it seems costly for political parties to distance themselves, is the result of a game within which the players have obeyed varying rationalities, motivations and interests. The content of the consensus has, however, drifted away from the original hard core as constituted by the close of the Gaullist period.

**Georges FRICAUD-CHAGNAUD.** — **The future of the model of an army organised around nuclear weapons.**

How should France's system of defence develop ? For the past twenty years, its organisation has corresponded to a mission of deterrence and defense of national territory. It is now necessary to plan for the situation to which the armed services will have to adapt during the 21st century and to take into account solutions chosen by France's allies, such as SDI. France's deterrence strategy should be regularly reappraised in order to respond to the image that the adversary has of the unacceptable. That does not mean that conventional forces should be neglected : their development should take place within a framework of European consultation.

**Jacques BONNEMAISON.** — **Military decision.**

The right to make mistakes exists far less in the military field than in any other. But even a full mastery of the parameters of a problem does not suffice for its solution. It is also necessary to monitor the « working life » of a decision, which may last decades, and in time of peace it may be impossible, or it may take too long, to verify its validity. Besides, does a good peacetime decision-maker stay good in a war — when he may be cut off from all the circuits on which his decisions depend ?

RÉSUMÉ. — *Dans le domaine militaire, plus qu'ailleurs, le droit à l'erreur n'existe pas. Or, même une bonne maîtrise des données du problème à trancher ne suffit pas, il faut aussi veiller sur la vie de la décision — qui ici peut durer des décennies — et en temps de paix son bien-fondé ne pourra pas toujours être vérifié, ou à bref délai. En outre le bon décideur du temps de paix l'est-il encore en temps de conflit ? Alors qu'il peut être coupé de tous les circuits sur lesquels reposaient ses décisions.*

Alain BIZARD. — **The operational defence of national territory.**

The operational defence of national territory (*Défense Opérationnelle du Territoire* — DOT), in liaison with other forms of military defence and with civil and economic defence, contributes to the freedom of action of the Government and to the safety of the vital organs of national defence (decree of 1st March 1973).

Its application is decreed by the government in the face of an external threat recognized by the Defence Council. The means at the DOT's disposal have recently been reorganised : the role of the Gendarmerie has been stepped up, and each territorial level now disposes of forces allowing more rapid intervention.

Still, the DOT is essentially composed of units created during mobilisation : to fulfil its mission effectively, it will need more up-to-date equipment and more sustained training, undertaken in ever closer liaison with civil defence authorities.

André THIEBLEMONT. — **Tradition in the armed services : the game of questioning and conformity.**

The present of France's armed service is one of violence evacuated into advertising commercials or nuclear deterrence. The army manages its image rather than fighting battles. But the present is already the past : the day of the hero has returned, and soldiers may once again die for France.

At the Saint-Cyr military academy, this debate between cadets dreaming of military prowess and their elders, with minds of managers rather than of heroes, has gone on for time immemorial. It is expressed in the symbolic language of traditions. Decoding this language provides access to a « dialectic of questioning and conformity » that opposes cadets to established officers, custom to bureaucracy, and the « aristocracy » of military prowess to doctrinaire rationalism.

The case of Saint-Cyr has a more general significance. Military men are not silent. They play endlessly with their traditions and with the



symbolic language those traditions offer to them, whether to impose conformity or to express differences and even opposition to the system that the climate of the day prevents them from admitting openly.

**Mattei DOGAN. — Swordless soldiers in politics.**

In the first phases of the Fifth Republic, the number of military men among French parliamentarians and ministers was high : it then fell rapidly with the consolidation of the Republic. The article gives reasons for the elimination of the military from the political stage, describes the metamorphosis from officer to politician, and draws a collective portrait of the swordless soldier, notably as regards his social origins, military lineage and right-wing roots. Some comparative aspects are raised in the conclusion.

## JOURNAL

**Patrice GELARD. — Constitutional change in Poland and Hungary.**

In brief :

Foreign chronicle. — **Great Britain : G. W. JONES. — London letter.**

Election chronicle : **Jérôme JAFFRÉ. — The parliamentary elections of 16 March 1986 : the defeat of the Left and the advance of the PS.**

**Pierre AVRIL and Jean GICQUEL. — French constitutional chronicle (16 January - 30 April 1986).**

Recent books.

Summaries.

*La rédaction de ce numéro a été achevée le 5 mai 1986.*

---

*Le Directeur de la Publication : Jean GICQUEL.*

Imprimé en France, à Vendôme  
Imprimerie des Presses Universitaires de France  
ISBN 2 13 039509 0 — ISSN n° 0152-0768 — Imp. n° 32 250  
CPPAP n° 59 303  
Dépôt légal : Septembre 1986

# POUVOIRS

revue trimestrielle

- 1977 1. **l'alternance**  
(nouvelle édition 1984)  
2. **le parlement européen**  
(nouvelle édition 1981)  
3. **qui gouverne la Chine ?** (épuisé)
- 1978 4. **la V<sup>e</sup> République**  
(nouvelle édition 1982)  
5. **le consensus** (épuisé)  
6. **l'Union soviétique** (épuisé)  
7. **le régime représentatif**
- 1979 8. **l'Espagne démocratique**  
(nouvelle édition 1984)  
9. **le giscardisme** (épuisé)  
10. **les pouvoirs de crise**  
11. **psychanalyse**  
(nouvelle édition 1981)
- 1980 12. **les régimes islamiques**  
(nouvelle édition 1983)  
13. **le Conseil constitutionnel**  
(nouvelle édition 1986)  
14. **élire un président**  
15. **la négociation**
- 1981 16. **la justice**  
17. **le pouvoir dans l'Eglise**  
18. **Italie**  
19. **régions**
- 1982 20. **la gauche au pouvoir**  
21. **le système communiste**  
22. **la R.F.A.**  
23. **l'impôt**
- 1983 24. **le maire**  
25. **les pouvoirs africains**  
26. **le pouvoir syndical**  
27. **le mendésisme**
- 1984 28. **le R.P.R.**  
29. **les Etats-Unis**  
30. **l'école**  
31. **la corruption**
- 1985 32. **la représentation proportionnelle**  
33. **les sondages**  
34. **l'Assemblée**  
35. **le Japon**

## ABONNEMENTS

	France	Etranger
1 an (1986)	245 F	330 F
2 ans (1986-1987)	490 F	660 F

*Les abonnements peuvent être pris  
chez votre libraire  
ou demandés aux*

**PRESSES UNIVERSITAIRES  
DE FRANCE**

*DÉPARTEMENT DES REVUES*

*12, rue Jean-de-Beauvais  
75005 Paris (43-26-22-16)*

*PUF : CCP 1302 69 C Paris  
Chèques à l'ordre des PUF*

- 1986 36. **le ministre**  
37. **la Grande-Bretagne**  
38. **l'armée**

A paraître

**mai 1968  
des fonctionnaires  
politiques ?  
le Président**

## **l'armée**

La guerre d'Algérie marque-t-elle la naissance de l'armée d'aujourd'hui ? De qui relève véritablement l'armée : du Président de la République ou du Premier ministre ? Comment le Président a-t-il imposé son pouvoir sur l'arme nucléaire ? Comment celle-ci a-t-elle transformé les structures militaires ?

Que pensent les Français de leur défense ?

Faut-il remettre en cause la stratégie de la dissuasion ?

Quelles sont les originalités de la décision militaire ?

Le territoire français est-il efficacement protégé ?

Quel est le poids de la tradition sur les militaires ? Font-ils carrière dans la politique ?

### **JOURNAL**

- |                              |  |
|------------------------------|--|
| Patrice GÉLARD               | Les transformations constitutionnelles en Pologne et en Hongrie  |
| G. W. JONES                  | Chronique de l'étranger : Londres  |
| Jérôme JAFFRÉ                | Chronique électorale : Les élections législatives du 16 mars 1986 : la défaite de la gauche et les progrès du PS |
| Pierre AVRIL<br>Jean GICQUEL | Chronique de la V <sup>e</sup> République : (16 janvier - 30 avril 1986)   |

