

# POUVOIRS

puf

PUBLIÉ AVEC LE CONCOURS DU CNRS

1991

58

## la France en guerre

**la V<sup>e</sup> République et la guerre du Golfe  
union sacrée ?**

**le Président, chef des armées**

**cellules de crise**

**l'absence des Affaires étrangères**

**sécurité intérieure**

**médias en guerre**

**parlements et démocraties**

**chronique de la V<sup>e</sup> République**

(janvier-mars 1991)

raphaël hadas-lebel

hugues portelli

samy cohen

guy carcassonne

dominique moïsi

michel rouzeau

renaud revel

guy carcassonne

olivier duhamel

yves mény

pierre avril

jean gicquel

## COMITÉ DE RÉDACTION

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

## CHRONIQUES

Pierre Astié  
*Repères étrangers*  
Pierre Avril  
*V<sup>e</sup> République*  
Dominique Breillat  
*Repères étrangers*  
Jean Gicquel  
*V<sup>e</sup> République*  
Jérôme Jaffré  
*Elections en France*  
G. W. Jones  
*Royaume-Uni*  
John Keeler  
*Etats-Unis*  
Adolf Kimmel  
*Allemagne*  
Andrea Manzella  
*Italie*  
Marie Mendras  
*Union soviétique*  
Jean-Luc Parodi  
*Opinion publique*  
Jacques Rupnik  
*Pays de l'Est*  
Pere Vilanova  
*Espagne*

## SECRÉTAIRE DE RÉDACTION

Monique Mathieu-Tinet

## 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 Durupty, 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.

## VENTES ET ABONNEMENTS

Presses Universitaires de France  
Département des Revues  
14, avenue du Bois-de-l'Épine  
BP 90, 01003 Evry Cedex  
Tél. (1) 60 77 82 05  
Télécopie (1) 60 79 20 45  
Télex : PUF 600 474 F  
CCP 1302 69 C Paris

## ABONNEMENTS

(4 numéros de 200 pages)

	<i>France</i>	<i>Etranger</i>
1 an (1991)	295 F	390 F
2 ans (1991-1992)	590 F	780 F

REVUE TRIMESTRIELLE  
PUBLIÉE AVEC LE CONCOURS DU CNRS

# POUVOIRS

REVUE FRANÇAISE D'ÉTUDES CONSTITUTIONNELLES ET POLITIQUES

58

## La France en guerre

Raphaël HADAS-LEBEL. — La V <sup>e</sup> République et la guerre . . . . .	5
Hugues PORTELLI. — Union sacrée ? . . . . .	25
Samy COHEN. — Le Président chef des armées . . . . .	33
Guy CARCASSONNE. — Cellules de crise . . . . .	41
Dominique MOÏSI. — Le Quai d'Orsay et la crise du Golfe . . . . .	47
Michel ROUZEAU. — Crise extérieure et sécurité intérieure . . . . .	53
Renaud REVEL. — Médias en guerre . . . . .	63
Charte des journalistes et protocole d'accord . . . . .	70
Guy CARCASSONNE, Olivier DUHAMEL, Yves MÉNY. — <i>Pouvoirs-</i> débat : Parlements et démocraties en guerre . . . . .	75

**JOURNAL**

Gérard IGNASSE. — Le SIDA et la vie politique française . . . . .	93
Repères étrangers (1 <sup>er</sup> janvier - 15 mars 1991), Pierre ASTIÉ et Dominique BREILLAT . . . . .	103
<b>Chronique britannique</b> : Mais qui a tué Maggie ?, G. W. JONES .	113
<b>Chronique constitutionnelle française</b> (1 <sup>er</sup> janvier - 19 mars 1991), Pierre AVRIL et Jean GICQUEL . . . . .	133
Summaries . . . . .	157

ISBN 2 13 043672 2

ISSN 0152-0768

Dépôt légal — 1<sup>re</sup> édition : 1991, juin

© Presses Universitaires de France, 1991  
108, boulevard Saint-Germain, 75006 Paris

# La France en guerre

*Avec l'invasion du Koweït par l'Irak, s'est ouverte une crise internationale de sept mois conclue par une guerre de six semaines. La France y a participé, politiquement comme membre permanent du Conseil de Sécurité des Nations Unies, militairement au sein de la coalition constituée aux Nations Unies sous l'égide des Etats-Unis pour restaurer l'Etat souverain du Koweït.*

*L'importance internationale de cette crise et de cette guerre, la renaissance de l'Organisation des Nations Unies, l'incertitude sur le régime futur de l'Irak, les problèmes kurde, palestinien, libanais, la sécurité d'Israël, les espoirs et les blocages du processus de paix qui tente de s'enclencher au Moyen-Orient, les conséquences de la guerre sur les relations entre le Nord et le Sud, l'Europe et les pays méditerranéens, la France et le Maghreb, ces questions et quelques autres suscitent légitimement l'attention. Elles ne sont pas traitées ici, d'autres ouvrages s'y consacreront.*

*Mais la guerre du Golfe peut et doit également être analysée du point de vue des institutions et de la politique en France. Et son comité de rédaction a estimé qu'il appartenait à Pouvoirs de le faire. Voilà pourquoi, pour dresser un premier bilan institutionnel et politique de cette période exceptionnelle, nous avons décidé de consacrer notre 58<sup>e</sup> numéro à la France en guerre et de le publier dès le printemps et non à l'automne comme prévu.*

*La rédaction de ce numéro a été menée dans des délais particulièrement brefs et sans sacrifier pour autant sa qualité. Les Presses Universitaires de France ont de leur côté fait un effort dont nous les remercions pour éditer ce volume rapidement. Ainsi espérons-nous démontrer une fois encore la fonction irremplaçable que peut remplir une revue. Elle se distingue du journalisme, tenu par les changements incessants de l'actualité. Elle ne recouvre pas celle des vrais livres, rarement collectifs et qui demandent en principe un temps long pour être écrits... Elle permet de faire le tour d'une question et, sans prétendre à l'exhaustivité absolue, d'y apporter une réponse plus approfondie que ne peuvent le faire un ou deux articles de presse, et plus ouverte que ne le propose l'ouvrage d'un auteur. Plusieurs générations auront découvert la France en guerre. Cela nous a semblé justifier de soumettre aux lecteurs réguliers ou nouveaux de Pouvoirs des analyses ouvrant le temps de la réflexion.*

LA FRANCE EN GUERRE EST ÉTUDIÉE PAR

- Guy Carcassonne, professeur de droit public à l'Université de Paris X - Nanterre et conseiller du Premier ministre, Michel Rocard, pour les relations avec le Parlement et la presse.
- Samy Cohen, chercheur à la FNSP (CERI) ; *La monarchie nucléaire*, Hachette, 1986.
- Olivier Duhamel, professeur à l'Université de Paris I - Panthéon-Sorbonne ; avec Jérôme Jaffré, SOFRES, *l'état de l'opinion 1991*, Seuil, 1991.
- Raphaël Hadas-Lebel, conseiller d'Etat, professeur à l'IEP de Paris, secrétaire général du groupe Elf-Aquitaine.
- Yves Mény, professeur à l'IEP de Paris ; *Politique comparée (les démocraties : Allemagne, Etats-Unis, France, Grande-Bretagne, Italie)*, Montchrestien, 3<sup>e</sup> éd., 1991.
- Dominique Moïsi, adjoint au directeur de l'IFRI, rédacteur en chef de *Politique étrangère* ; avec Jacques Rupnik, *Le nouveau continent. Plaidoyer pour une Europe renaissante* (Calmann-Lévy, 1991).
- Hugues Portelli, professeur à l'Université de Paris X - Nanterre ; *La politique en France sous la V<sup>e</sup>*, Grasset, rééd., 1989.
- Renaud Revel, journaliste à *L'Express*, responsable de la rubrique Communication.
- Michel Rouzeau, secrétaire-général de l'IHESI (Institut des Hautes Etudes de la Sécurité intérieure).

RAPHAËL HADAS-LEBEL

## *La V<sup>e</sup> République et la guerre*

Les guerres — et plus encore les guerres perdues — ont souvent été fatales à nos régimes politiques. Songeons à Waterloo, qui sonna le glas de l'empereur et de l'Empire, à Sedan, où s'effondrèrent en 1870 les derniers espoirs du Second Empire, à juin 1940, où la débâcle des armées françaises fut aussi celle de la III<sup>e</sup> République. C'est d'une guerre — la deuxième guerre mondiale — qu'émergea laborieusement la IV<sup>e</sup> République, au terme de trois référendums et de deux constituantes. C'est une autre guerre — la « guerre » d'Algérie —, à la fois génératrice et révélatrice d'une crise de régime, qui contribua à sa chute en 1958.

La V<sup>e</sup> République aura échappé jusqu'ici à cette fatalité. Si l'on se réfère à la définition classique de la guerre comme affrontement armé entre Etats ou coalitions d'Etats en conflit sur des intérêts territoriaux, économiques, idéologiques ou politiques, on peut même soutenir que la V<sup>e</sup> République n'a jamais fait la guerre. Elle a mené jusqu'en 1962 des opérations de maintien de l'ordre en Algérie, donc sur son propre territoire national. Elle a participé à des opérations de police sur des théâtres extra-européens, à la demande de pays amis ou comme ce fut récemment le cas, dans le cadre de missions des Nations Unies. Mais on sent bien que l'on ne peut s'en tenir à cette définition formelle de la guerre, tant il est vrai que la « guerre », sous des formes variées, a retenti de façon non négligeable sur les institutions de la V<sup>e</sup> République.

Dès sa première et mémorable déclaration publique, le 15 mai 1958, le général de Gaulle soulignait la relation qui existait



à ses yeux entre l'échec des guerres coloniales et la faillite des institutions de l'État, marquant de surcroît, au travers de sa propre personne, une ligne de continuité entre la situation de 1940 et celle de 1958 :

« La désintégration de l'État entraîne infailliblement l'éloignement des peuples associés, le trouble de l'armée au combat, la dislocation nationale, la perte de l'indépendance. Depuis douze ans, la France, aux prises avec des problèmes trop rudes pour le régime des partis, est engagée dans un processus désastreux. Naguère, le pays dans ses profondeurs m'a fait confiance pour le conduire jusqu'au salut. Aujourd'hui, devant les épreuves qui montent de nouveau vers lui, qu'il sache que je me tiens prêt à assumer les pouvoirs de la République. »

De fait, la V<sup>e</sup> République aura été durablement marquée par le contexte de sa naissance. Nul doute que nombre de dispositions constitutionnelles aient été inspirées par la volonté de mettre en place des institutions capables, en toutes circonstances, d'assurer la défense du pays, là où celles de 1875 et de 1946 avaient fait la preuve de leur inefficacité (I). La guerre d'Algérie, qui fut l'affaire majeure des quatre premières années de la V<sup>e</sup> République, allait en outre sensiblement infléchir la pratique des institutions qui venaient d'être installées (II). Toutefois, au-delà d'une riche expérience d'interventions militaires, il aura fallu qu'intervienne en 1991 la seule guerre en vraie grandeur de la V<sup>e</sup> République, celle du Golfe, pour pouvoir apprécier, dans une certaine mesure, la capacité de nos institutions à faire face à cette épreuve de vérité que constitue une situation de guerre (III).

#### I - LES INSTITUTIONS DE LA V<sup>e</sup> RÉPUBLIQUE, LA DÉFENSE ET LA GUERRE

I / Que le souvenir de 1940 ait influé de façon décisive sur les idées constitutionnelles du général de Gaulle, bien des textes l'attestent, à commencer par le discours de Bayeux du 16 juin 1946. Mais aucun témoignage n'est aussi parlant, à cet égard, que cette émouvante confiance faite par Charles de Gaulle, président du Conseil, devant le Comité consultatif constitutionnel et son président, Paul Reynaud, au cours de sa séance du 8 août 1958 :

« Nous avons assisté à ce fait qu'en 1940 il n'y avait plus moyen d'obtenir, dans les circonstances où l'on était, un fonctionnement



régulier des pouvoirs de la République. Le Gouvernement — qui le sait mieux que vous ? — ne pouvait plus en réalité gouverner dans la situation où il était et le Parlement ne se réunissait plus (...). Le président Lebrun m'a dit (...) à moi-même et m'a même répété par la suite : « Je n'étais pas responsable. J'étais responsable simplement de constituer un gouvernement. En vertu de la Constitution, je n'étais pas responsable de l'intégrité, je n'étais même pas responsable de la légitimité. Tout ce que je pouvais faire, c'était désigner un gouvernement. Or, je constatais que le Gouvernement ne pouvait plus fonctionner, je constatais que le Parlement ne pouvait plus se réunir et je me suis laissé aller à désigner un chef de Gouvernement, ce que je regretterai jusqu'à la fin de mes jours, qui a renoncé à la légitimité républicaine, qui a renoncé à l'indépendance, qui a renoncé à l'intégrité du territoire. Si j'avais été responsable, m'a dit M. Lebrun, j'aurais été à Alger. » Et si M. Lebrun avait été à Alger, emmenant avec lui la légitimité, la République, messieurs, celui qui est ici n'aurait pas eu à jouer le rôle qu'il a été obligé de jouer, faute que personne d'autre pût le jouer, et alors qu'il eût été normal que ce fût le chef de l'Etat qui le joue. »<sup>1</sup>

Il s'agissait là d'un plaidoyer pour ce qui allait devenir l'article 16 de la Constitution de 1958. Mais au-delà, on sent bien que c'est toute la conception gaullienne de l'institution présidentielle qui trouvait notamment son inspiration dans l'expérience malheureuse de 1940, et dans sa réédition, sur un mode différent, en 1958. « Faire un Etat qui en soit un, c'est faire une Constitution qui en soit une », avait dit en mai 1958 le général de Gaulle à André Malraux, qui rapporte ce propos dans ses *Antimémoires*. Dans un pays où l'Etat a toujours été l'élément moteur de tous les progrès, il fallait que cet Etat puisse, dans toutes les circonstances, trouver son expression dans un « gouvernement qui gouverne » — sous le contrôle du Parlement, mais sans « procéder » de lui — et dans un Président en charge de l'essentiel, apte, en cas de péril, à « prendre sur lui de faire tout ce qu'il faut », selon la formule utilisée par le Général dans sa conférence de presse de janvier 1964.

De là, la novation que représente l'article 5, où, pour la première fois dans nos constitutions, est définie de façon globale la mission du chef de l'Etat : veiller au respect de la Constitution, assurer le fonctionnement régulier des Pouvoirs publics et la continuité de l'Etat, mais surtout être le « garant de l'indépendance

I. In *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, t. II, p. 300.

nationale, de l'intégrité du territoire, du respect des accords de communauté et des traités ». L'idée était déjà en germe dans le discours de Bayeux où, concluant son énumération des fonctions qui revenaient au chef de l'Etat, il affirmait : « A lui, s'il devait arriver que la patrie fût en péril, le devoir d'être le garant de l'indépendance nationale et des traités conclus par la France. » Devait lui faire écho, place de la République, le discours du 4 septembre 1958 : « qu'il existe, au-dessus des luttes politiques, un arbitre national (...) chargé d'assurer le fonctionnement régulier des institutions, ayant le droit de recourir au jugement du peuple souverain, répondant, en cas d'extrême péril, de l'indépendance, de l'honneur, de l'intégrité de la France et du salut de la République ».

Il était donc logique qu'en contrepoint des missions conférées au Président par l'article 5 de la Constitution, et en des termes très proches, l'article 16 lui donne les moyens de prendre, en cas de situation grave, « les mesures exigées par ces circonstances ». En temps de guerre, plus encore qu'en temps de paix, la continuité des « Pouvoirs publics constitutionnels » est en effet un impératif vital pour la sauvegarde de la Nation.

2 / Mais il ne s'agit là que d'un rôle de dernier recours, conçu comme ne devant s'exercer que dans des cas de menace « grave et immédiate ». Plus importante, sur la durée, aura été la mise en œuvre d'une organisation globale de la défense, qui, à partir d'un petit nombre de dispositions constitutionnelles, se trouve définie de façon détaillée dans l'ordonnance n° 59-147 du 7 janvier 1959 — exactement contemporaine de la Constitution de 1958 —, portant organisation générale de la défense.

Aux termes mêmes de l'article 1<sup>er</sup> de cette ordonnance, « la défense a pour objet d'assurer en tout temps, en toutes circonstances et contre toutes les formes d'agression, la sécurité et l'intégrité du territoire, ainsi que la vie de la population. Elle pourvoit de même au respect des alliances, traités et accords internationaux ». Cette conception globale de la défense concerne non seulement la défense militaire, mais encore la défense économique et la défense opérationnelle du territoire. Par son caractère général, elle tend à couvrir toutes les hypothèses possibles de guerre, y compris celles qui pourraient intervenir sur la base d'accords bilatéraux ou multilatéraux, par exemple dans le cadre de l'Alliance atlantique ou des Nations Unies. Elle s'inscrit, en fait, dans une double stratégie de dissuasion de l'agression et d'intervention militaire extérieure.

Au sommet du dispositif de défense, aux termes de l'article 15 de la Constitution, « le Président de la République est, le chef des armées. Il préside les conseils et comités supérieurs de la défense nationale ». Ce rôle du Président cesse d'être, comme c'était le cas dans bien des constitutions antérieures, une simple clause de style. Il y a loin entre l'article 33 de la Constitution de 1946 (« le Président de la République prend le titre de chef des armées ») et l'article 15 de la Constitution de 1958. Il ne s'agit plus ici de marquer, dans la continuité de la tradition républicaine ancienne, la primauté du pouvoir politique civil sur le militaire. Il s'agit bien de conférer au chef de l'Etat, en vertu des missions qui ont été définies à l'article 5 de la Constitution, la direction effective — et pas seulement symbolique — de la défense nationale.

La Constitution n'est certes pas dépourvue d'ambiguïté quant à la répartition des compétences en matière de défense. Mais cette situation n'est que la conséquence de l'apparente dyarchie, génératrice de tant de controverses en temps de « cobabitation », résultant de la rédaction de l'article 20 relatif au Gouvernement : « Le Gouvernement détermine et conduit la politique de la nation. Il dispose de l'administration et de la force armée. » A quoi s'ajoute l'article 21 relatif au Premier ministre : « Le Premier ministre dirige l'action du Gouvernement. Il est responsable de la défense nationale (...) Il supplée, le cas échéant, le Président de la République dans la présidence des conseils et comités prévus à l'article 15. »

L'ordonnance de 1959 ne lève pas entièrement l'ambiguïté institutionnelle inscrite dans le texte de la Constitution. Elle confie au Premier ministre « la direction générale et la direction militaire de la défense » (art. 9) et définit dans son article 16 les compétences du ministre chargé des armées « sous l'autorité du Premier ministre ». Toutefois, c'est en conseil des ministres, présidé par le Président de la République, que « la politique de défense est définie » (art. 7). De surcroît l'ordonnance institue trois organismes spécialisés en matière de défense, tous trois présidés par le Président de la République : le Conseil supérieur de défense (rapidement tombé en désuétude), le Comité (devenu conseil) de défense et le Comité de défense restreint.

C'est peut-être le décret du 18 juillet 1962 qui, en définitive, formule le plus clairement, en trois brefs articles, le partage de responsabilités, selon une stricte hiérarchie, au sommet de la défense nationale :

ARTICLE PREMIER. — « Dans le cadre de la politique générale de défense définie en conseil des ministres, ces Conseils ou Comités de

défense réunis et présidés par le Président de la République assurent la direction d'ensemble de la défense nationale, et le cas échéant la conduite de la guerre. Le secrétariat des Conseils ou Comités de défense est tenu par le Secrétariat général de la défense nationale. »

ART. 2. — « Le Premier ministre assure la mise en œuvre de ces décisions et dispose à cette fin du secrétariat général de la défense nationale. »

ART. 3. — « Conformément aux décisions prises, le ministre des armées est chargé de la préparation des armées à la guerre et, le cas échéant, pourvoit aux besoins de leurs opérations. En conséquence, l'administration, l'organisation, l'emploi, le recrutement, l'armement, l'équipement, l'instruction, la discipline des armées ainsi que leurs liaisons avec les armées alliées sont de son ressort. »

C'est ce schéma — complété par une interprétation extensive de l'article 52 selon lequel le Président « négocie et ratifie les traités » — qui a été confirmé, après le départ du général de Gaulle, sous les présidences successives de Georges Pompidou et Valéry Giscard d'Estaing, et qu'on retrouve résumé dans le décret du 28 juillet 1975 portant règlement de discipline générale des armées : « Conformément à la Constitution et à la loi, les armées relèvent : du Président de la République, chef des armées, garant de l'indépendance nationale et de l'intégrité du territoire ; du Premier ministre, responsable de la défense nationale, du ministre chargé des armées, responsable de la préparation et de la mise en œuvre de la politique de défense au plan militaire... »

Pendant longtemps, la gauche ne dissimula pas son opposition à l'endroit d'un schéma qui conférait au chef de l'Etat des pouvoirs qualifiés d'exorbitants, aux dépens des compétences du Gouvernement responsable devant le Parlement. Très logiquement, le « programme commun » de 1972 prévoyait donc l'abrogation de l'ordonnance du 7 janvier 1959 et son remplacement par de nouvelles lois « nécessaires à l'organisation de la défense nationale, à la refonte des organismes de direction et de gestion, au contrôle parlementaire sur la défense nationale ». Mais François Mitterrand se garda bien de reprendre cet engagement dans ses 110 propositions. Elu Président, il devait strictement prolonger, en l'accentuant parfois, la pratique institutionnelle maintenue par ses prédécesseurs. « Il faut, déclarait-il le 29 avril 1982 devant le Parlement danois, que le monde entier connaisse la résolution du Président de la République française... Il doit savoir prendre ses responsabilités qui sont celles

de la vie ou de la mort, de la paix ou de la guerre »<sup>2</sup>. Il allait mettre ces principes en application en 1991.

3 / L'ordonnance de 1959 avait été élaborée à partir d'une conception de la guerre proche des expériences antérieures, supposant une attaque aux frontières par agression venue de l'extérieur, avec risque d'invasion du territoire. Encore fallait-il que le dispositif mis en place pût s'adapter à une situation nouvelle résultant du développement de la dissuasion nucléaire. La primauté du Président de la République ne pouvait que s'en trouver confortée. Le célèbre décret 64-46 du 14 janvier 1964 relatif aux forces aériennes stratégiques — un simple décret — dispose dans son article 5 que « le commandant des forces aériennes stratégiques est chargé de l'exécution des opérations de ces forces sur ordre d'engagement donné par le Président de la République ». Il a été admis depuis lors, mais sans doute aurait-il mieux valu l'explicitier, que cette compétence d'engager le feu nucléaire concernait non seulement les mirages IV de la force aérienne stratégique mais aussi les missiles sol-sol du plateau d'Albion et les sous-marins nucléaires de la force océanique stratégique. On sait que le débat fut vif entre François Mitterrand et Jacques Chirac quant à la répartition des compétences entre le Président de la République et le Premier ministre pour le recours à certaines armes intermédiaires, qualifiées par le premier de préstratégiques et par le second de tactiques. Comme il se doit, s'agissant de la fixation des grands objectifs stratégiques, c'est la position du Président qui l'emporta.

Cette concentration des pouvoirs entre les mains du Président de la République, de même que les contraintes inhérentes à la dissuasion nucléaire — et notamment l'absence de préavis — paraissent difficiles à concilier avec la disposition de l'article 35 de la Constitution, aux termes de laquelle « la déclaration de guerre est autorisée par le Parlement ». Il est vrai qu'on pouvait difficilement ne pas reprendre une disposition qui reproduit, à peu de chose près, les formulations de bien des constitutions antérieures (1848, 1875 et 1946) et qui remonte dans son principe à la période révolutionnaire, lorsqu'on avait voulu transférer au corps législatif cette prérogative régaliennne. L'article 35 confirme implicitement que la déclaration de guerre relève de la compétence de l'Exécutif : encore faut-il que le Parlement ait formulé au préalable une autorisation

2. Cité par Jean-Claude Masclet, in *La Constitution française*, Economica, 1987, p. 535.

expresse. Eu égard aux précédents, et dans le contexte de l'époque, le problème de l'application de l'article 35 paraissait en 1958 très largement théorique.

## II - LA GUERRE D'ALGÉRIE ET L'ÉVOLUTION INSTITUTIONNELLE DE LA V<sup>e</sup> RÉPUBLIQUE

1 / Dès son retour aux affaires, le général de Gaulle savait que la pierre de touche de son action serait le règlement de l'affaire algérienne. La guerre d'Algérie durait depuis quatre ans et c'était pour y mettre fin qu'il avait été appelé au pouvoir. Tout naturellement, la politique algérienne allait entrer dans le champ de compétence personnelle du Président de la République.

A l'automne de 1958, le général de Gaulle se rend en Algérie, propose le Plan de Constantine, lance un appel à la « paix des braves », nomme un nouveau délégué général du Gouvernement. Mais c'est en 1959, devant la lenteur de l'évolution de la situation, qu'il prend vraiment le dossier en main, avant d'affirmer le 16 septembre 1959 le droit à l'autodétermination des populations algériennes. L'insurrection des « barricades » le 24 janvier 1960 devait encore accentuer l'engagement personnel du chef de l'Etat, suivi en Algérie de la célèbre « tournée des popotes ». Le 4 février 1960, c'est au Président de la République, et non au Gouvernement que le Parlement, par une loi d'habilitation, donne délégation pour prendre par ordonnance, « sous la signature du général de Gaulle, Président de la République, les mesures permettant de faire face à la situation ».

Conséquence logique : le 13 février 1960, le général de Gaulle décidait la création d'un Comité des affaires algériennes, présidé par le chef de l'Etat et comprenant le Premier ministre, les ministres concernés et les responsables civils et militaires en Algérie. L'idée sous-jacente à ce comité était de permettre la transmission directe des instructions du Président de la République à tous ceux, civils et militaires, qui avaient la charge de conduire la politique sur le terrain. Le fait que le Premier ministre, Michel Debré, n'ait pas toujours eu les mêmes options que le Général sur la conduite de la politique algérienne n'est sans doute pas étranger au recentrage du processus de décision autour d'une institution rattachée directement au Président. Par un amusant clin d'œil de l'histoire, un recentrage du même type devait se reproduire en 1990, face aux états d'âme de Jean-Pierre Chevènement sur la conduite de la

guerre dans le Golfe. Ainsi que l'a expliqué Geoffroy de Courcel, alors secrétaire général de la présidence, « le Comité des affaires algériennes avait surtout pour but d'éviter que les autorités subordonnées puissent opposer le Premier ministre au Président de la République. C'était en fait le Président de la République qui donnait ses instructions, ses directives aux autorités subordonnées en présence du Premier ministre »<sup>3</sup>. Il s'agit là, en tout cas, d'un premier exemple d'institutionnalisation d'une instance interministérielle non prévue par la Constitution.

Une préoccupation du même type a présidé à la nomination, le 22 novembre 1960, d'un fidèle, Louis Joxe, aux fonctions de ministre d'Etat, chargé des affaires algériennes. Autre clin d'œil de l'histoire : c'est le fils du susdit, Pierre Joxe, qui allait remplacer en 1991 auprès de François Mitterrand le rétif Jean-Pierre Chevènement. En désignant Louis Joxe, de Gaulle entendait avoir directement prise sur les négociations qui allaient s'ouvrir avec le FLN. Le processus allait encore s'accroître après le putsch militaire du 22 avril 1961, avec le recours à l'article 16, la tenue des premières négociations d'Evian en mai-juin 1961, la lutte contre l'OAS, et la nouvelle série de négociations d'Evian entre les émissaires du Président de la République et les représentants du GPRA en mars 1962.

2 / Que la concentration à l'Elysée des compétences relatives à la politique algérienne ait eu un impact durable sur la pratique présidentielle de la V<sup>e</sup> République, c'est incontestable, même si d'autres facteurs que l'affaire algérienne ont influé sur cette évolution<sup>4</sup>. La célèbre formule initiée par Jacques Chaban-Delmas sur le « domaine réservé » du Président — conception que le Général a toujours récuser — trouve sans doute une de ses origines dans l'observation de la pratique institutionnelle pendant la crise algérienne. Une fois réglé le problème algérien, le pli était pris pour tout ce qui touche aux affaires diplomatiques et militaires. A quoi s'ajoutait un pouvoir général d'orientation — et le cas échéant d'évocation — sur toute matière sur laquelle le chef de l'Etat estimait nécessaire d'intervenir. L'élection directe du Président au suffrage universel, à la suite du référendum du 28 octobre 1962 — lui-même

3. In *De Gaulle et ses Premiers ministres*, Institut Charles-de-Gaulle, Plon, 1990, p. 61.

4. Cf. Didier Maus, *Etudes sur la Constitution de la V<sup>e</sup> République*, STH, p. 139 et suiv.



conséquence au moins indirecte de l'attentat OAS du Petit-Clamart du 22 août 1962 — allait faire le reste.

Indépendamment de ce net infléchissement de la pratique constitutionnelle vers une manière de Gouvernement présidentiel, la « guerre d'Algérie » aura directement entraîné la mise en œuvre de plusieurs dispositions constitutionnelles dont le sort à plus long terme devait se révéler inégal.

Ainsi, en dehors du référendum d'adoption de la Constitution de 1958, c'est à propos de l'affaire algérienne que la pratique du référendum de l'article 11 a trouvé son application la plus remarquable. A deux reprises : le 8 janvier 1961, pour obtenir l'approbation de la politique d'autodétermination, et le 8 avril 1962 pour obtenir l'approbation des accords d'Évian. Dans les deux cas, il aura fallu improviser quelques acrobaties juridiques pour que ces référendums à vocation de question de confiance puissent s'insérer dans le cadre restrictif des exigences de l'article 11 relatives à l'approbation de projets de loi « sur l'organisation des Pouvoirs publics ». Jusqu'à nouvel ordre, le référendum législatif de l'article 11 n'aura pas connu, avant le référendum sur la Nouvelle-Calédonie de 1989, d'autre utilisation en matière d'organisation des Pouvoirs publics.

De même l'article 16, conçu pour une situation telle que celle du printemps 1940, a trouvé sa première — et, heureusement, unique — application dans une conjoncture sensiblement différente, celle du putsch d'avril 1961 : face à une « rébellion ouverte contre les Pouvoirs publics » et à la volonté des rebelles de « s'emparer du pouvoir de l'ensemble du pays » le Conseil constitutionnel, dans son avis du 23 avril 1961, a constaté que les conditions de recours à l'article 16 — atteinte à l'intégrité du territoire et menace sur le fonctionnement des Pouvoirs publics — étaient bien réunies. Pour réduire le putsch des généraux, de Gaulle fut d'ailleurs amené à donner directement des ordres aux soldats de tous grades.

Plus fécond aura été le sort des lois d'habilitation prises en application de l'article 38 de la Constitution. C'est à la suite de la crise des « barricades » que Michel Debré faisait adopter, pour la première fois, le 4 février 1960, un projet de loi d'habilitation autorisant le Gouvernement à prendre par ordonnance des mesures relatives au maintien de l'ordre, à la pacification et à l'administration de l'Algérie. La technique des ordonnances de l'article 38 allait connaître, selon une périodicité irrégulière, et au gré des circonstances politiques, une assez abondante carrière.

Toutefois, pour la gestion quotidienne de la guerre proprement

dite, il ne semble pas que des procédures spécifiques aient affecté la chaîne normale de commandement placée sous la direction des ministres de la défense successifs, notamment Pierre Guillaumat et Pierre Messmer.

### III - DES INTERVENTIONS MILITAIRES À LA GUERRE DU GOLFE

1 / Depuis la fin du conflit algérien, qui mit un point final aux guerres de décolonisation engagées depuis la fin de la deuxième guerre mondiale, les forces militaires françaises ne sont pas pour autant restées inactives. Le retrait de nos forces de l'organisation intégrée de l'OTAN, décidé par le général de Gaulle en 1965 pour sauvegarder la liberté de décision de notre pays, n'a rien changé aux obligations découlant pour nous de l'article 5 du Traité de l'Atlantique Nord. Mais alors que la dissuasion nucléaire — comme l'a montré en 1962 la crise des missiles de Cuba — contribuait à assurer la paix sur le territoire européen, l'armée française a été amenée, tout au long de la période, à multiplier ses interventions hors de France<sup>5</sup>.

Il ne s'agissait plus de prévenir une agression menaçant l'intégrité de notre territoire, mais de faire face, hors du théâtre européen, et spécialement en Afrique et au Moyen-Orient, à des situations de crise de nature et d'intensité variables. Chaque fois, la France intervenait, soit pour assurer la sauvegarde de ses ressortissants ou de ressortissants de la Communauté européenne, soit à la demande de pays amis avec lesquels elle est liée par des accords de défense ou de coopération — c'est généralement le cas dans sa zone d'influence historique en Afrique —, soit enfin, dans le cadre d'instances internationales, pour participer au règlement de conflits internes ou interétatiques. A la différence des guerres traditionnelles, la conduite de ce type de crise vise avant tout à exercer une pression suffisante pour contribuer à restaurer la paix. L'analyse de ces interventions fait apparaître une grande palette de missions allant de l'instruction et de l'encadrement d'armées alliées au contrôle du cessez-le-feu (participation à la Finul au Sud-Liban en 1978 en application d'une résolution du Conseil de Sécurité, participation à la force multinationale de sécurité à Beyrouth de 1982 à 1984, puis mise en place d'observateurs), à la protection de nos

5. Cf. Jean Paucot, Le pouvoir d'engager les hostilités en France, *Pouvoirs*, n° 10, 1979.

ressortissants (opération Bonite dite « humanitaire » à Kolwezi en mai-juin 1978, intervention de parachutistes au Togo en 1986), à des mesures de rétorsion contre des actes d'agression (bombardement de Baalbek en riposte à l'attentat contre nos troupes à Beyrouth), à la protection d'un pays ami contre une invasion étrangère (opérations au Tchad : Manta en 1983-1984, puis Epervier en 1986).

De là, une grande variété de modes d'intervention, comportant un dosage approprié des moyens — envoi d'unités appartenant principalement à la force d'action rapide, mise en place d'avions de combat, envoi de navires de guerre — adaptés aux circonstances. Le point commun à toutes ces opérations a toujours été la mise en œuvre de moyens d'importance limitée : un à deux régiments à Kolwezi, une compagnie au Ruanda, trois compagnies au Gabon en 1990. L'opération la plus importante en hommes et en moyens, avant l'intervention dans le Golfe, aura été celle du Tchad avec un effectif de l'ordre de 2 500 à 3 000 hommes. D'une manière générale, les opérations en cause étaient — et sont toujours — limitées dans le temps. D'ailleurs, eu égard à l'impossibilité, en vertu du code du service militaire, d'utiliser outre-mer des unités d'appelés du contingent, la capacité d'intervention militaire de notre pays atteint rapidement certaines limites : on a pu constater qu'à la suite d'engagements simultanés de la France au sein de la Finul au Liban, au Zaïre, au Tchad, et compte tenu des unités stationnées outre-mer, le nombre de régiments disponibles se trouvait rapidement saturé.

Quant aux procédures de décision employées pour ce type d'opérations au demeurant limitées, elles ont toujours été souples et informelles, la décision appartenant toujours au Président de la République — généralement sans consultation du Parlement —, la mise en œuvre relevant de l'état-major des armées et le suivi de la situation étant assuré, le cas échéant, par la cellule de crise instituée au ministère des affaires étrangères, notamment en ce qui concerne les relations avec les familles de nos ressortissants. D'une tout autre portée allait être le dispositif mis en place à l'occasion de la crise du Golfe.

2 / Dès l'invasion du Koweït par les troupes irakiennes, et tandis que le Conseil de Sécurité exigeait à l'unanimité « le retrait immédiat et inconditionnel » de ces troupes, la première réaction française aura été, le 2 août 1990, une déclaration du ministre des affaires étrangères condamnant l'« agression » irakienne, annonçant la suspension des

livraisons d'armes et déclarant que la France, qui a entretenu depuis 1974 d'étroites relations avec l'Irak, allait être amenée à « revoir sa position dans la région ». Le 4 août, tandis que la France entière — y compris le ministre de la défense — était en vacances, le Président de la République convoquait une réunion interministérielle au cours de laquelle il était décidé de suspendre toute coopération militaire avec l'Irak et d'établir un embargo commercial total.

Ainsi, dès les premiers jours de cette crise, qui devait ensuite déboucher sur la guerre, ce qui ressort clairement, c'est le rôle dominant joué par le Président de la République qui, en accord étroit avec Roland Dumas, ministre des affaires étrangères, fait prévaloir son analyse de la crise. C'est François Mitterrand qui aura été personnellement à l'origine des premières initiatives françaises tout au long du mois d'août : envoi du porte-avions *Clemenceau* à l'issue du conseil restreint du 9 août, où le tour de table avait fait apparaître quelques opinions divergentes au sein du Gouvernement ; mission de douze parlementaires — dont huit de la majorité et trois de l'opposition — chargée d'expliquer la position de la France dans vingt-quatre pays, principalement non alignés ; convocation, à l'issue d'un nouveau conseil restreint, du Parlement en session extraordinaire le 27 août ; message au Parlement du Président qui se présente comme le garant de la « cohésion nationale » ; présentation de la position française au cours de deux conférences de presse.

Désormais, la formulation de la politique française se fait dans le cadre de conseils restreints réunis à l'Élysée : ainsi, le 15 septembre, à la suite de la violation de l'ambassade de France à Koweït, le Président annonce à l'issue d'un conseil restreint l'envoi d'un corps expéditionnaire en Arabie saoudite — c'est le dispositif *Daguet* —, qui sera au fil des semaines régulièrement renforcé — jusqu'à un total appréciable, mais somme toute limité, de 12 000 hommes — par décision du Président. Début septembre, c'est le Président qui reçoit les principaux responsables politiques. Chaque fois que ce sera nécessaire, François Mitterrand informe directement le pays par le biais de « points de presse », préparant peu à peu l'opinion à une guerre qui lui paraît de moins en moins évitable. C'est encore le chef de l'État qui, à l'Assemblée générale des Nations Unies, présente le 24 septembre une position française ferme dans son principe, mais comportant aussi quelques ouvertures qui furent à l'époque remarquées et controversées. C'est lui qui, début octobre, est le premier chef de l'État occidental à se rendre dans le Golfe depuis le début de la crise. Tout au long de cette période, le Président reste en contact téléphonique régulier avec le

Président des Etats-Unis et d'autres chefs d'Etats étrangers. Tout en se maintenant dans le cadre de la « logique de guerre », et jusqu'à la dernière minute, comme en témoigne le plan de paix proposé au Conseil de Sécurité le 14 janvier 1991, il multiplie, avec son ministre des affaires étrangères, les initiatives diplomatiques destinées à marquer la spécificité de la position française. Au Parlement réuni en session extraordinaire le 16 janvier, le Président adresse un nouveau message soulignant que « la France assume le rang, le rôle et les devoirs qui sont les siens ». Le même jour, à la télévision, il invite les Français à la cohésion nationale.

Dès l'engagement des hostilités, le 17 janvier, la concentration du dispositif de décision s'accroît autour du Président de la République, chef des armées. Le Président avait déjà, au cours des semaines précédentes donné son accord au plan d'emploi de nos troupes arrêté dans le cadre de la planification élaborée au sein de l'état-major des puissances alliées, discutée non seulement avec le ministère de la défense, et plus particulièrement l'état-major général des armées, mais avec la participation active de l'amiral Lanxade, chef d'état-major particulier du Président de la République. Désormais, c'est cette planification qui est mise en œuvre sous la coordination de l'état-major allié.

Dès le 17 janvier et jusqu'à la fin des hostilités, le Président tient quotidiennement, en fin de journée, une « réunion d'état-major » regroupant le Premier ministre, les ministres des affaires étrangères, de la défense et de l'intérieur, le chef d'état-major général des armées, les chefs d'état-major des trois armes, le secrétaire général de la défense nationale et les principaux collaborateurs de la Présidence, dont le chef d'état-major particulier du Président. C'est au cours de cette réunion que sont débattues, avec un degré poussé de détail, tant les questions militaires que diplomatiques et politiques. Le Président tranche sur ces questions, soit au cours du conseil, soit ultérieurement. Cette instance de discussion et de décision semble au départ avoir été constituée de manière quelque peu empirique : en réalité, elle répond assez bien — mais pas totalement — à la définition donnée par l'ordonnance du 7 janvier 1959 (art. 11) du « Comité de défense restreint », lequel apparemment, n'avait pas été réuni jusque-là : « Le Comité de défense restreint (...) est présidé par le Président de la République, qui peut se faire suppléer par le Premier ministre. Ce comité est réuni à la diligence du Premier ministre, qui en fixe la composition pour chaque réunion. Les décisions en matière de direction militaire de la défense visent en particulier la définition des buts à atteindre, l'ap-

probation des plans correspondants, la répartition générale des forces entre les commandants en chef ou interarmées et les mesures destinées à pourvoir aux besoins des armées. » Est-il besoin de préciser que le Président ne s'est jamais fait suppléer par le Premier ministre à la présidence de ce Comité d'état-major ?

A l'usage, cette instance s'est révélée particulièrement nécessaire, surtout compte tenu des divergences existant entre le Président et le ministre de la défense. Alors que le 17 janvier, Jean-Pierre Chevènement précisait que les interventions de l'aviation se limiteraient au territoire du Koweït, le Président a dû le 20 janvier « corriger le tir » en affirmant, lors d'un entretien télévisé, que l'action militaire française ne serait pas limitée au Koweït et que, pour « faire lâcher prise à l'Irak (...), il faut naturellement détruire son potentiel militaro-industriel ». Cette situation, qui conduisait le Président à utiliser l'amiral Lanxade comme une sorte de contre-ministre de la défense, de surcroît porte-parole à la télévision de la politique du Gouvernement — ainsi, à l'émission « 7 sur 7 » du 28 janvier — pouvait difficilement durer<sup>6</sup>. Dès le 29 janvier, Jean-Pierre Chevènement après s'être soumis avec réticence — et en ayant du mal à « fermer sa gueule... », pour reprendre l'expression qu'il avait rendue célèbre —, décidait de se démettre. Il était remplacé par Pierre Joxe, ce qui rétablissait l'indispensable unité de vues au sommet de l'Etat. Soucieux de bien recentrer l'information sur la politique suivie, le Président, dans un nouvel entretien télévisé le 7 février, allait à nouveau appeler les Français à la cohésion face aux « épreuves », tout en prenant sur soi d'exclure publiquement l'utilisation par la France d'armes chimiques, bactériologiques ou nucléaires, qui serait « un recul vers la barbarie ». Le 24 février au soir, jour du lancement de l'offensive terrestre, nouvelle intervention télévisée du Président rappelant que le seul objectif de l'opération est de « libérer le Koweït ».

Indépendamment du Comité d'état-major, une autre instance se réunissait quotidiennement le matin à l'Elysée sous la présidence de Jean-Louis Bianco, secrétaire général de la présidence, avec notamment la participation des directeurs de cabinet du Premier ministre, du ministre de la défense et du ministre des affaires étrangères, afin d'assurer le suivi des questions ayant trait à la sécurité, à l'information ainsi qu'à tous les prolongements à caractère politique. Une manifestation de plus de la prééminence de l'Elysée sur tous les aspects importants du conflit.

6. Sur la montée « en première ligne » de cet officier général, lire la vigoureuse mise en garde du P<sup>r</sup> Jacques Robert, in *La Croix* du 20 février 1991.

Qu'il s'agisse de l'analyse de la crise ou de la stratégie à adopter, l'identité de vues a été entière entre le Président de la République et son ministre des affaires étrangères, Roland Dumas : tel n'aurait sans doute pas été le cas avec le précédent ministre des relations extérieures, Claude Cheysson. Dès lors, la cellule de crise du Quai d'Orsay, créée il y a une dizaine d'années pour suivre la situation de nos nationaux dans les zones de crise, a pu jouer un rôle efficace, notamment pour ce qui concerne le sort des otages français au Koweït et en Irak. De même, tout au long de la première phase de la crise, une réunion interministérielle quotidienne au Cabinet du ministre a pu assurer le suivi des initiatives diplomatiques.

En revanche, le rôle du ministère de la défense s'est trouvé tout naturellement faussé par la position personnelle prise sur le conflit par Jean-Pierre Chevènement. Le rôle du chef d'état-major général des armées, celui des trois chefs d'état-major, celui du centre opérationnel des armées — surtout à partir du début des opérations sur le terrain — a été, comme il se doit, central pour la mise en œuvre des décisions prises. Mais jusqu'à l'arrivée de Pierre Joxe, le 29 janvier, et même si le ministre de la défense s'est dans l'ensemble attaché à exécuter loyalement les instructions reçues, une liaison directe s'est peu à peu établie entre l'état-major des armées et le chef d'état-major particulier du Président de la République, l'amiral Lanxade, qui de son côté avait noué des relations directes avec ses homologues américains du Conseil national de Sécurité et du Pentagone.

Quant au Premier ministre, en dépit des compétences que lui reconnaît la Constitution en matière de défense nationale, il ne pouvait que se trouver en position subordonnée, du fait de la prééminence présidentielle, qu'il a, dès le début, publiquement admise. Indépendamment de la conduite des affaires courantes, qui, compte tenu des circonstances, ne pouvait avoir qu'un caractère discret et modeste, encore qu'indispensable, Michel Rocard, pour ce qui concerne la crise, a vu son rôle cantonné à la gestion d'un certain nombre de domaines — quatre, pour l'essentiel — qui, pour n'être pas négligeables, n'en avaient pas moins un caractère bien délimité. Il lui revenait d'abord, en liaison avec le ministère de l'économie et des finances, de gérer les conséquences économiques (par exemple en matière de prix de carburants), budgétaires (par le gel de certaines dépenses ministérielles) et sociales (ainsi, pour l'aide aux familles d'otages) de la crise. Il lui revenait aussi d'assurer la coordination interministérielle de la mise en œuvre de diverses décisions : application de l'embargo aux entreprises, réquisition de moyens aériens,



financement des actions liées à la crise. Mais Matignon avait aussi vocation à suivre de près les questions relatives au renseignement (en liaison avec la DGSE, la DST et le Secrétariat général de la défense nationale, directement rattaché au Premier ministre) et à la lutte contre le terrorisme (en liaison étroite avec le ministère de l'intérieur dans le cadre du Plan Vigie-pirate). On notera à ce propos qu'eu égard à l'éloignement du champ de bataille et au climat consensuel qui entourait ce conflit — malgré des réticences restées discrètes des communautés musulmanes — aucun dispositif restrictif des libertés publiques (état d'urgence ou de siège) n'a eu à être appliqué. Enfin, il entrait dans les compétences du Premier ministre, comme le veut la Constitution, d'assurer la liaison avec le Parlement : c'est à ce titre qu'il a été amené, dès le mois d'août, à organiser des réunions régulières d'information avec les dirigeants des groupes parlementaires des deux chambres qui, selon une formule originale, se tinrent chaque semaine jusqu'à la fin de la crise.

3 / C'est précisément la place du Parlement dans le dispositif institutionnel du temps de guerre qui aura suscité, à l'occasion de la crise du Golfe, les interrogations les plus justifiées. Dès que l'évolution de la crise a fait apparaître la vraisemblance de la « logique de guerre », s'est posée la question de savoir si cette guerre devait être « déclarée » dans les conditions prévues par l'article 35 de la Constitution, c'est-à-dire, après « autorisation » du Parlement.

Pour l'application de l'article 35, le règlement de l'Assemblée nationale (art. 131) prévoit que les autorisations de l'Assemblée ne peuvent résulter « que d'un vote sur un texte exprès d'initiative gouvernementale » se référant audit article. Quant au Sénat, son règlement dispose (art. 73-3) qu'il donne ses autorisations « dans la forme prévue par l'article 49 de la Constitution, dernier alinéa ». Mais précisément, l'article 35 était-il applicable en l'espèce ?

Il faut reconnaître que, déjà dans le passé, les gouvernements avaient pris quelques libertés avec la « déclaration de guerre » telle qu'elle avait été formalisée en 1907 par la III<sup>e</sup> Convention de La Haye. Alors que la Constitution de 1875 disposait dans son article 9 que « le Président de la République ne peut déclarer la guerre sans l'assentiment préalable des deux chambres », la chambre des députés s'est réunie le 4 août 1914, pour voter des pouvoirs exceptionnels au Gouvernement alors que le processus d'ultimatum et de mobilisation générale avait déjà été enclenché. De même en 1939, alors que Hitler avait déjà envahi la Pologne, la chambre vota le 2 septembre un crédit de 70 milliards pour faire face « aux obligations de la défense

nationale » sans pour autant autoriser formellement la guerre, qui fut déclarée par le Gouvernement le 3 septembre. Quant à la Constitution du 27 octobre 1946, elle disposait dans son article 7 : « La guerre ne peut être déclarée sans un vote à l'Assemblée nationale et l'avis préalable du Conseil de la République. » Mais le Parlement ne fut pas consulté lorsque le Gouvernement décida, sur la base d'une résolution des Nations Unies, d'envoyer un bataillon en Corée. De même, s'agissant d'opérations de maintien de l'ordre dans des territoires placés sous souveraineté française, il n'y eut bien entendu pas de déclaration de guerre pour l'Indochine pas plus que pour l'Algérie. Quant à l'opération de Suez en 1956, elle donna lieu à une consultation du Parlement, mais non à une déclaration de guerre.

Très vite le Gouvernement estima — avec raison —, que l'action militaire envisagée entrant dans le cadre de la résolution 678 du Conseil de Sécurité des Nations Unies, on ne se trouvait pas en présence d'une guerre — qu'il faudrait « déclarer » — entre un Etat et un autre, mais d'une opération de « sécurité collective », prévue au chapitre VII de la Charte des Nations Unies. Dans ces conditions, la décision d'engagement des troupes relevait de la seule responsabilité du Président de la République, chef des armées. Toutefois, eu égard à l'importance politique de la décision à prendre, l'Elysée, après quelques flottements sur la date, décida de réunir le Parlement le 16 janvier en session extraordinaire, pour débattre de l'engagement français dans le Golfe et l'approuver par un vote sur la base de l'article 49, alinéa 1 (déclaration de politique générale engageant la responsabilité du Gouvernement) à l'Assemblée nationale et de l'article 49, alinéa 4 (déclaration de politique générale sans engagement de responsabilité) au Sénat. Dans une déclaration qui illustrait bien la situation de large consensus requis par les circonstances, le Premier ministre prenait soin d'indiquer qu'un vote favorable de l'opposition ne signifierait nullement quitus sur le reste de la politique gouvernementale : l'heure n'était pas aux opérations de politique intérieure. La déclaration du Premier ministre, prévoyant le recours à la force pour libérer le Koweït fut approuvée à l'Assemblée nationale par 523 voix contre 43 (dont 26 pc et 7 ps, ces derniers pour la plupart proches de M. Chevènement) et au Sénat par 290 voix contre 25 (dont 16 pc et 3 ps). Le Parlement avait massivement approuvé la politique du Président, mais la « déclaration de guerre » prévue par la Convention de La Haye paraissait de plus en plus reléguée au rang des survivances obsolètes de la pratique internationale.

Une fois approuvée l'action gouvernementale, le Parlement fut renvoyé à ses vacances. Sans doute, le Premier ministre, entouré de

ses conseillers, continua-t-il à tenir chaque semaine, dans le « salon jaune » de l'Hôtel Matignon ses réunions avec les parlementaires, regroupant les présidents de groupe et les spécialistes des questions internationales et de défense. De l'avis de tous les participants, ces réunions informelles étaient « sérieuses, conviviales et détendues ». Mais les autres parlementaires se plaignirent à juste titre d'être tenus à l'écart de l'information. « Le Parlement n'est pas réellement informé, se plaignait Edouard Balladur. C'est une grave lacune de notre système démocratique. Le Parlement n'est traité nulle part comme en France. » Au fil des semaines, la revendication grandit d'une nouvelle session extraordinaire, mais les groupes parlementaires, à l'UDF et même au RPR furent divisés sur ce point. On proposa aussi que le Parlement soit réuni une journée par semaine, pendant toute la durée du conflit. Début février, le Premier ministre suggéra une solution consistant « en des réunions de commission qui, sur décision des organes compétents, pourraient être ouvertes à tous les parlementaires, voire en tout ou partie à la presse ». La fin rapide de la guerre vint à point nommé rendre le débat sans objet. Le 19 mars 1991, la session extraordinaire du Parlement s'ouvrit par une séance consacrée à la situation du Moyen-Orient après la guerre du Golfe. Le Premier ministre se félicita de la façon dont l'Exécutif et le Législatif avaient pu dialoguer pendant ces mois de crise et de guerre, estimant même que cette ultime discussion consacrait « un grand moment dans notre vie parlementaire ». Même s'il y a tout lieu de se féliciter de la solidité du climat consensuel pendant ces sept mois de crise, l'appréciation, assurément, peut paraître optimiste.

La guerre, notait fort justement Jean Poperen, est un « formidable révélateur » des comportements des hommes politiques. Elle aura aussi été un bon révélateur de l'état de notre système politique. Que nos institutions aient normalement et efficacement fonctionné face à la crise, puis face à la guerre — il est vrai limitée et lointaine —, c'est là un acquis précieux pour cette Constitution de 1958 qui, instituée par — et pour — le général de Gaulle, avait déjà vaillamment surmonté les épreuves successives que constituèrent pour elle la guerre d'Algérie, le départ du général, l'alternance de 1981 et la cohabitation de 1986. La mission assignée par de Gaulle au futur chef de l'Etat, François Mitterrand, qui avait pourtant durement critiqué les dérives du pouvoir personnel, a entendu, tout au long de la crise, la remplir lui-même. Et lui seul. C'est lui qui, dès le début, a fixé le cap. Puis, interprétant de façon extensive ses fonctions de chef des armées, il a assuré jusque dans les moindres détails la conduite des opérations. Face au pouvoir présidentiel, le Premier ministre et le

Gouvernement se sont trouvés réduits à un rôle d'exécutants. C'est la rançon de l'unité de commandement nécessaire en temps de guerre. Après quelques flottements initiaux, nous aurons fait en définitive aussi bien que John Major avec son régime parlementaire et que George Bush avec son régime présidentiel. Les projets de réforme institutionnels développés « avant la guerre » ont certes conservé leur intérêt intellectuel. Ils ont beaucoup perdu de leur urgence. Reste à savoir si les institutions auraient fonctionné de façon aussi efficace si le pays s'était trouvé en situation dite de « cohabitation ». Reste aussi à imaginer quels auraient été, sur la cohésion du système politique, les effets d'une guerre plus longue, plus meurtrière, plus chaotique quant à la solidité de l'alliance, plus directement ressentie dans la vie quotidienne des Français.

Sur un point, encore, la période de crise a confirmé l'un des dysfonctionnements majeurs de notre démocratie : l'évanescence du Parlement. Après avoir approuvé, quelques heures avant le début des hostilités, la politique gouvernementale, il est ensuite resté absent. A la différence du Parlement britannique, qui n'a cessé de siéger, et du Congrès américain, doté des compétences du « War Powers Act » et dont les commissions suivaient attentivement l'évolution de la situation, il est remarquable que ce soit aux journalistes ou aux téléspectateurs — et non aux parlementaires — que le Président ait régulièrement exposé la politique de la France. Il y a là matière à réflexion pour ceux qui se préoccupent de la rénovation du travail parlementaire.

Enfin, la classe politique a apparemment regagné, à la faveur de la crise, un peu de la crédibilité qu'elle avait précédemment perdue. Le comportement responsable, en temps de guerre, de la quasi-totalité des dirigeants politiques a donné une chance à la société politique de montrer ce qu'elle peut apporter à la société civile. Il lui reste à prouver qu'elle est aussi capable d'en administrer la preuve en temps de paix.

RÉSUMÉ. — *La V<sup>e</sup> République n'a pas connu de guerre au sens classique du terme, mais le souvenir des guerres antérieures a influé sur les institutions, tandis que la « guerre » d'Algérie infléchissait leur pratique. La récente guerre du Golfe aura permis de mesurer l'aptitude de ces institutions à faire la preuve de leur efficacité en temps de crise et de guerre.*

HUGUES PORTELLI

## *Union sacrée ?*

La guerre du Golfe a constitué, pour le système politique français, un précédent. Pour la première fois, la France a participé à un conflit armé international où les décisions stratégiques ont été prises par le Président de la République chef des armées. Appliquant les règles (écrites et coutumières) de la V<sup>e</sup> République qui font du Président le chef effectif des armées et de la diplomatie, ces décisions ont posé en termes nouveaux la question du débat politique et du rôle des partis.

Il y avait bien eu depuis 1958 participation de la France à des opérations militaires, mais celles-ci étaient d'une nature particulière : la guerre d'Algérie, guerre coloniale, est aussi une guerre civile. Quant aux opérations conduites en Afrique ou au Liban, elles entrent dans le cadre d'entreprises ponctuelles de soutien à des régimes ou d'ordre humanitaire qui n'entraînent pas de débat politique ou parlementaire (elles relèvent du « domaine réservé » du chef de l'Etat).

### I - LES PRÉCÉDENTS

La guerre du Golfe n'a donc pas de précédent sous la V<sup>e</sup> République. Est-elle comparable à des conflits internationaux auxquels la France fut partie sous les III<sup>e</sup> et IV<sup>e</sup> Républiques ? On retrouve de 1875 à 1958 une typologie identique : les guerres coloniales, d'une nature spécifique, les deux grandes guerres mondiales et des opérations militaires internationales dont la plus récente est celle de Suez en 1956<sup>1</sup>.

1. On se bornera à mentionner le précédent du contingent français envoyé en 1950 en Corée dans le cadre de l'intervention des Nations Unies. Outre les effectifs limités de ce contingent, il n'y eut pas de débat sur cette question car la classe politique et l'opinion s'enflammèrent alors non sur cette participation symbolique mais sur les conséquences de la guerre de Corée : le réarmement allemand.

Si l'on écarte les guerres coloniales, les autres conflits ont donné lieu à des configurations politiques très diverses. Ainsi pour les deux guerres mondiales : en 1914, l'Union sacrée à laquelle en appelle, dans son message aux chambres, le Président de la République Raymond Poincaré (le 4 août) ne se traduit pas par une modification des équilibres parlementaires et gouvernementaux (majorité de centre-droit). Il faudra attendre les revers militaires pour que la majorité et le Gouvernement s'élargissent sur leur gauche (le 26 août avec l'entrée des socialistes) et bien plus longtemps encore pour que la droite catholique s'y intègre (octobre 1915).

Au-delà des configurations politiques, l'Union sacrée recouvre deux attitudes : d'une part, la volonté de défense nationale (qui est unanime et rend inutiles les mesures prévues contre les antimilitaristes inscrits au fameux carnet B) et, d'autre part, la trêve dans les luttes partisans le temps du conflit. Ce double volet de l'Union sacrée conduit donc à une sorte de vie politique à deux vitesses : celle à court terme de direction politique du pays (le régime parlementaire et partisan gardant ses droits et les gouvernements continuant à se succéder avec des changements d'hommes ou de soutien) et celle destinée à entretenir l'« esprit de défense » d'unanimité nationale. La difficulté viendra du prolongement du conflit : conçue dans la perspective d'un conflit bref, l'Union sacrée ne résistera pas à l'enlisement de la guerre : l'opposition apparaît d'abord dans les partis (surtout le Parti socialiste) puis entre les partis (lorsque les pacifistes deviennent majoritaires au groupe SFIO en 1917 et que la querelle laïque éloigne la même année la droite catholique). Le Gouvernement Clemenceau qui conduit le pays à la victoire s'appuie finalement sur la majorité qui gouvernait au moment de l'entrée en guerre.

En 1939-1940, la situation est encore plus floue. Le Gouvernement Daladier, en fonction lors de l'entrée en guerre (le 3 septembre 1939), exerce le pouvoir depuis le 10 avril 1938 : Gouvernement dit de « défense nationale » et, politiquement, de concentration républicaine (à dominante radicale), il s'appuie au départ sur une unanimité partisane : il ne lui manque que 6 voix sur 593 votants lors de l'investiture. Mais cette majorité s'effrite au fur et à mesure que la guerre approche : les communistes d'abord (après Munich), la SFIO ensuite (après l'annexion de la Tchécoslovaquie par Hitler) l'abandonnent. Au moment de l'entrée en guerre (le 3 septembre), l'Union sacrée (au sens donné en 1914) n'existe pas puisque les communistes sont hostiles à la guerre même s'ils ont voté, avec la

chambre des députés unanime, les crédits de guerre le 2 septembre, à la suite de l'invasion allemande de la Pologne. Le 26 septembre, le PC (dont une fraction condamne le pacte germano-soviétique) est dissous et ses parlementaires sont déchus le 20 janvier 1940. Affaibli par la critique communiste, le Gouvernement Daladier doit subir durant la « drôle de guerre » la double critique des partisans de l'offensive et de ceux qui suggèrent le compromis avec Hitler — et dont la ligne de clivage traverse tous les partis. Le 19 mars le Gouvernement Daladier démissionne et celui qui lui succède, le 22 mars, conduit par Paul Reynaud, n'est soutenu que par la moitié de la chambre. L'offensive allemande du 10 mai aura raison non seulement du Gouvernement, mais du régime.

Quant au conflit de Suez, d'un degré bien différent mais qui présente plus d'un trait commun avec celui du Golfe, sa gestion politique relève d'un autre cas de figure. Le Gouvernement Guy Mollet, de Front républicain (socialistes et radicaux) mais bénéficiant au départ d'une assise parlementaire bien plus large (seules la droite et l'extrême droite poujadiste lui sont hostiles), doit attendre trois mois (le temps de la préparation logistique et tactique) pour réagir à la nationalisation du canal. Le 30 octobre (soit six mois après son investiture) il demande à la chambre un vote d'approbation de l'envoi d'un corps expéditionnaire (franco-britannique) dans la zone du canal à la suite de l'attaque israélienne contre l'Égypte : seules manqueront les voix communistes et celles de l'extrême droite qui « refuse de se battre pour la reine d'Angleterre ». Cette fois encore, malgré la vague nationaliste qui emporte l'opinion, le pouvoir ne peut s'appuyer sur une quelconque « Union sacrée ». La fin pitoyable de cette entreprise contribuera à hâter la décomposition de la majorité.

## II - CONSTRUIRE LE CONSENSUS

Si l'on compare l'attitude des forces politiques face au pouvoir présidentiel durant la guerre du Golfe à ces trois exemples, plusieurs traits spécifiques apparaissent.

Le premier problème de François Mitterrand est celui de l'opinion publique, peu concernée au départ par une annexion qui ne semble pas menacer les intérêts français dans la région : la dimension pédagogique de la politique présidentielle (pas moins de onze interventions télévisées), tout comme sa prudence opérationnelle (pas d'envoi du contingent mais uniquement des troupes profes-



sionnelles en effectif relativement limité), permettra, avec la dramatisation croissante du conflit, de le résoudre avec succès.

Le second est celui d'opérer un retournement suffisamment progressif de la politique française, tant vis-à-vis de l'Irak (allié traditionnel dans la région) que des Etats-Unis (dont la France s'est démarquée depuis les débuts de la V<sup>e</sup> République), pour qu'il ne crée pas de clivages majeurs dans le personnel politique.

Dans un même temps, cette opération de construction du consensus, doit respecter les règles du jeu de la V<sup>e</sup> République, qui octroient au Président de la République un pouvoir exclusif en la matière. L'objectif sera donc d'obtenir la caution — et même d'impliquer les partis d'opposition — sans les mêler en quoi que ce soit à la décision.

La situation politique au cours de la crise sera de ce fait assez originale. Durant la phase non militaire du conflit (embargo et pression diplomatique, d'août à décembre), la vie politique française n'est en rien affectée par les événements du Golfe et le Gouvernement Rocard manque même d'être renversé le 19 novembre 1990 à propos de l'introduction de la contribution sociale généralisée (où les socialistes échappent à la censure notamment grâce au vote des élus d'outre-mer), les communistes ayant joint leurs suffrages à ceux de la droite.

Mais durant cette phase, François Mitterrand (dont la position est de plus en plus nettement soutenue dans les sondages) tisse sa toile sur les partis : dès le 4 août il a reçu leurs représentants (à l'exception du Front national) qui approuvent sa position de fermeté. Quelques jours plus tard (le 13), il envoie en mission douze personnalités politiques (dont trois de l'opposition) afin d'expliquer la position française aux principaux Etats du Tiers Monde et de la Méditerranée. Le 27 enfin, il s'adresse par message au Parlement et, face à la « logique de guerre », qui l'emporte, s'affirme garant de la « cohésion nationale ».

Cette sollicitude, qui est parallèle à l'engagement croissant de la France (participation à l'embargo, aide militaire aux pays menacés, opération Daguet), porte ses fruits : seul le Front national, dont le leader, Jean-Marie Le Pen, s'affiche clairement pro-irakien, s'oppose dès le départ à la politique présidentielle. La droite traditionnelle appuie celle-ci tandis que le Parti communiste, gêné par l'attitude soviétique (favorable à l'embargo), demeure dans l'expectative avant d'opter pour une position pacifiste qui correspond à sa tradition lorsque la phase de l'embargo est dépassée.

Si la politique présidentielle parvient à rassembler un large consensus, c'est que, durant cette phase préparatoire, François Mit-

terrard joue sur deux tableaux. D'un côté, son attitude de fermeté et d'engagement sur le terrain lui vaut le soutien de l'essentiel du Parti socialiste et de la droite. De l'autre, les efforts diplomatiques plus ou moins réels mais montés en épingle lui permettent de neutraliser tous ceux qui (au Parti socialiste ou au RPR) restent hostiles à un alignement sur les Etats-Unis ainsi que les pacifistes (du Parti communiste aux écologistes).

C'est dans la période de transition entre cette phase d'embargo et le déclenchement des opérations militaires (le 17 janvier) que la contestation de la politique présidentielle sera la plus virulente. Face à la guerre imminente, à l'intégration des troupes françaises dans le dispositif allié à direction américaine, les critiques se multiplient même si elles ne représentent qu'une minorité de l'opinion et de la classe politique.

Désormais, si l'on excepte le Front national (et surtout Jean-Marie Le Pen, en porte à faux par rapport au sentiment moyen de ses troupes et de ses électeurs), qui joue clairement sur le registre de l'anti-américanisme et — *mezzo voce* — de l'antisémitisme, François Mitterrand n'a plus d'ennemi à droite : il n'est plus question, dans l'opposition, d'être simplement « solidaire de nos soldats » mais bien d'approuver la politique présidentielle (Charles Pasqua et François Léotard étant moins gênés pour ce faire que Jacques Chirac ou Valéry Giscard d'Estaing). Seule exception, le dernier carré des gaullistes « orthodoxes », qui, autant par antimitterrandisme viscéral que par anti-américanisme de principe refusent d'appuyer l'opération militaire et, marginalement, quelques démocrates-chrétiens sensibles aux appels à la paix de Jean-Paul II.

A gauche, le front du refus est plus large et plus composite. S'il englobe l'extrême gauche trotskiste (toutes tendances confondues) et anarchiste aux côtés du Parti communiste, ce qui n'est pas surprenant, il s'étend également aux écologistes (pourtant plus modérés lors des débats politiques précédents) et à sos-racisme (qui se divise entre ceux qui accordent la priorité à la défense d'Israël et ceux qui ne veulent pas se couper des immigrés maghrébins) : les manifestations du 12 janvier verront l'apogée de la mobilisation antimilitariste.

C'est au Parti socialiste, « parti du Président », que le débat est le plus difficile : la critique de la ligne présidentielle, soutenue par une large majorité du PS, vient de deux secteurs différents mais que leur attitude rapproche. D'une part, les pacifistes tiers-mondistes, ceux qui ont investi durant les années 1980 dans la défense des immigrés et l'antiracisme (Julien Dray et la Nouvelle Ecole socialiste) ; d'autre

part, et surtout, la gauche nationaliste et anti-américaine autour de Jean-Pierre Chevènement. Celui-ci ne peut exprimer qu'à mots couverts (n'est-il pas ministre de la défense !) les réserves que ses fidèles dans le parti proclament ouvertement : contre le passage de l'embargo au blocus et à la « logique de guerre », contre le leadership américain, contre tout débordement des opérations hors du territoire koweïtien. En fin de compte, en décidant de maintenir le plus longtemps possible à la défense un adversaire de la guerre, François Mitterrand fait un calcul judicieux : tenu par la solidarité gouvernementale (tout comme Michel Debré durant la guerre d'Algérie), Jean-Pierre Chevènement est contraint de contenir la dissidence des siens tandis que ses objections n'ont aucune importance puisque sous la V<sup>e</sup> République le chef des armées est à l'Élysée et décide seul.

La session extraordinaire du Parlement du 16 janvier illustre bien la nouvelle donne politique. Convoquée au moment où la vie politique interne est en sommeil pour des raisons institutionnelles (intersession hivernale) et médiatiques (les media comme l'opinion se désintéressent des péripéties nationales, telles que celle des législatives partielles provoquées par les rénovateurs dissidents du RPR), elle permet de souder la très grande majorité des hommes politiques autour du Président (seuls 43 députés contre 523 et 25 sénateurs contre 290, la plupart communistes, n'ont pas approuvé la déclaration gouvernementale prévoyant le recours à la force pour libérer le Koweït) tout en lui laissant les mains libres : le Parlement ne sera convoqué en session extraordinaire qu'une fois la guerre finie (le 20 mars), laissant au Président le monopole de la décision et de l'accès aux media.

Avec la phase militaire, le rassemblement politique autour du Président prend un tour plus unanimiste : la démission le 29 janvier de Jean-Pierre Chevènement, à la suite des premiers raids aériens français contre des objectifs situés en Irak, n'entraîne qu'un remaniement gouvernemental restreint et une mini-crise... au sein du courant du ministre démissionnaire, divisé entre ministérialistes et fondamentalistes. Dans la mouvance pacifiste, dont les troupes s'étiolent à chaque manifestation, les Verts se démarquent des appels à l'incivisme venus des rangs trotskistes. À droite, la surenchère de Jacques Chirac et Valéry Giscard d'Estaing (à la suite du refus du Président de recourir aux armes chimiques au cas où les troupes irakiennes le feraient) se perd dans l'indifférence ou la critique de leurs troupes, encore plus massivement favorables à la politique présidentielle au lendemain de la démission de Jean-Pierre Chevènement. Les succès militaires de la coalition, la popu-

larité de George Bush qui conforte celle de François Mitterrand — faut-il ajouter le nombre limité de victimes françaises ? — portent au zénith le consensus partisan. Menacée au départ par les adversaires de l'intervention, la ligne présidentielle doit désormais résister aux jusqu'au-boutistes (de l'UDF à certains éléments du PS) partisans du renversement de Saddam Hussein !

## II - LES EFFETS INTERNES D'UN CONFLIT INTERNATIONAL

Si un bilan de politique intérieure doit être tiré de cette guerre, c'est d'abord qu'elle sera restée jusqu'au bout une affaire présidentielle. Se déchargeant sur le Président de la gestion du conflit, la classe politique (des partis aux institutions parlementaires et gouvernementales) lui aura laissé tirer seul bénéfice du risque et du succès.

S'il n'y a jamais eu d'Union sacrée (du fait de l'hostilité des forces qui, pour être aux marges du système, n'en étaient pas moins significatives, et de la dissidence d'une minorité du PS), la période a été néanmoins marquée par une trêve de la grande majorité des forces politiques au seul profit du Président. Celui-ci s'est retrouvé doté d'un fort capital politique qui ne tient pas seulement à sa légitimité comme chef des armées mais aussi au consensus qu'il a su construire (du PS au RPR) sur une ligne internationale caractérisée par un nouveau partenariat avec les Etats-Unis (qui lui vaut le satisfecit du courant atlantiste) combinée à l'affirmation du « rang » (dont la polémique sur les membres permanents du Conseil de Sécurité a focalisé l'enjeu).

Cette trêve au profit du Président aura d'ailleurs permis aux partis politiques de distinguer soigneusement la politique internationale de la politique intérieure, le soutien à François Mitterrand de la critique quotidienne de la gestion gouvernementale : la guerre n'a en rien modifié l'assise du Gouvernement (sinon la crise Chevènement) ni conduit à l'exploration de nouvelles majorités parlementaires. Retrouvant les chausse-trapes quotidiennes de la droite ou de ses amis politiques, mais aussi les remontrances d'un Président redevenu « présidentiel », le Premier ministre peut mesurer l'ingratitude de son statut.

Preuve que le régime parlementaire qui connut hier les heures de l'Union sacrée ou de l'Union nationale n'a, sous la V<sup>e</sup> République, d'autre ressource, en temps de crise, qu'assister muet au one-man-show présidentiel en attendant de pouvoir retourner gérer les affaires courantes.

RÉSUMÉ. — *La gestion de la crise du Golfe a constitué une nouveauté institutionnelle et politique (différente de l'Union sacrée construite sous le parlementarisme) car, pour la première fois, la centralité du pouvoir présidentiel a été démontrée : qu'il s'agisse de la construction du consensus dans la classe politique (via le Parlement ou directement avec les leaders de partis), ou de la marginalisation des oppositions pacifistes et/ou nationalistes (notamment dans le parti majoritaire).*

SAMY COHEN

## *Le Président chef des armées*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

la responsabilité du déclenchement de la force armée<sup>1</sup> ; au Premier ministre et au Gouvernement, celle de tracer les grandes orientations de défense, de décider de la doctrine et des dépenses budgétaires.

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

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

La crise du Golfe a-t-elle amplifié le déséquilibre entre le Président et le Premier ministre, comme on a pu l'affirmer<sup>2</sup> ? C'est plutôt le *statu quo* qui prédomine, à cette seule différence près que le Premier ministre est présent aux délibérations quotidiennes qui ont lieu à l'Élysée auprès du Président et que deux de ses collaborateurs assistent régulièrement aux réunions matinales que tient le secrétaire général de la Présidence de la République.

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

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

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

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

A partir de la mi-janvier, début de l'offensive alliée, le Président réunit tous les soirs à 18 heures l'équivalent d'un Conseil de défense auquel assistent les principaux responsables civils et militaires concernés. La réunion commence presque toujours par un compte rendu opérationnel du chef de l'état-major des armées, le général Maurice Schmitt. Immédiatement après intervient le ministre de la Défense. Suivent des comptes rendus des ministres des Affaires étrangères et de l'Intérieur. Le Premier ministre prend la parole s'il le souhaite. Les chefs d'état-major de l'armée de terre, de l'air et de la marine assistent également à cette réunion<sup>3</sup>, en compagnie des chefs de cabinet militaire du Premier ministre, du ministre de la Défense et du secrétaire général à la défense nationale qui tient le secrétariat des réunions. Trois collaborateurs personnels du Président font également partie de ce groupe : le secrétaire général de la présidence de la République, Jean-Louis Bianco, le chef de l'état-major particulier du Président, l'amiral Jacques Lanxade, et Hubert Védrine, porte-parole de la présidence et conseiller pour les affaires stratégiques.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

négligeant aucun avis, constamment en contact avec ses ministres et conseillers, veillant à ne pas se couper de l'opinion. Attitude qui tranche sur celle de ces dernières années qui voient un François Mitterrand préférant se fier à sa propre expérience et à son intuition qu'à l'avis des experts<sup>4</sup>. La crise du Golfe est pour lui la première grande crise internationale qu'il affronte en tant que chef de l'Etat, une crise comportant d'importants risques d'escalade et aux conséquences difficilement prévisibles. François Mitterrand sait qu'il y joue une des parties les plus importantes, peut-être la plus importante, de sa présidence. Il la jouera en montrant qu'il assume la responsabilité pleine et entière des décisions, que nul n'est impliqué autant que lui dans l'issue de cette crise.

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

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

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

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

GUY CARCASSONNE

## *Cellules de crise*

A proprement parler, nul n'avait l'expérience d'un conflit de ce type. Certes le Président de la République, dans le passé et dans d'autres fonctions, avait connu la France engagée dans des conflits armés. Trop d'éléments — de temps, de lieu, d'ampleur — avaient cependant changé pour rendre directement instructifs ces précédents lointains. Quant à la présence et l'action militaires au Tchad, leurs durées et leurs limites leur donnaient peu de mesures communes avec ce qu'on appelle, plus par commodité que par rigueur, la guerre du Golfe.

Bref, il a fallu s'adapter, ce qui n'est pas forcément synonyme d'improviser, et le chef de l'Etat, dont le rôle était naturellement moteur, a choisi de le faire, ou le faire faire, pragmatiquement.

De ce fait, on fouillerait vainement les colonnes du *Journal officiel* pour y trouver quelque acte juridique que ce soit organisant les diverses cellules spécifiques qui ont fonctionné durant la crise. Pour l'essentiel, elles l'ont fait informellement.

Dans l'inventaire, sept méritent mention ou développement, attestant que chacun a occupé la fonction qui lui revenait normalement.

### *Les experts expertisent*

La seule à pouvoir véritablement revendiquer le titre de cellule de crise est celle qui siège au Quai d'Orsay. Il s'agit à vrai dire d'un local plus que d'une structure. Local dans la mesure où Roland Dumas avait opportunément décidé de réunir en un seul lieu approprié deux cellules anciennes que la pratique avait fait

naître, l'une à vocation principalement politique au ministère des affaires étrangères, l'autre au ministère de la coopération plus spécialisée dans l'urgence logistique.

Quant à la structure, elle varie selon les besoins. Dès les tout premiers jours d'août 1990, l'aspect purement diplomatique — informations, analyses, instructions — a réuni, autour du directeur du cabinet du ministre d'Etat, des représentants des cabinets civils et militaires de l'Élysée, Matignon, les Finances, la Défense et l'Intérieur, appuyés par des fonctionnaires des Affaires étrangères et de la DGSE.

Mais au fur et à mesure qu'apparaissaient d'autres lieux de concertation, au fur et à mesure, surtout, que s'imposait le besoin d'entretenir le contact avec les familles des otages, la mission — sous une forme recomposée de ce fait et privilégiant le ministre délégué, Edwige Avice, et la direction des Français de l'étranger — a consisté dans le maintien d'un dialogue permanent avec les familles d'une part et d'autre part, le moment heureusement venu, le rapatriement des otages. Le Premier ministre a en outre confié au secrétaire d'Etat placé auprès de lui, Tony Dreyfus, le soin particulier de venir en aide aux entreprises directement touchées par l'invasion du Koweït.

Au prix de mille difficultés, confrontés à des interlocuteurs légitimement angoissés et soumis eux-mêmes aux problèmes les plus variés (subsides, logement, scolarisation, etc.), les fonctionnaires animant cette cellule ont fait preuve d'une disponibilité et d'une efficacité qui leur ont rapidement valu des hommages à peu près unanimes.

### *Les parlementaires parlementent*

Réuni en session extraordinaire le 27 août, le Parlement aurait pu ensuite se trouver écarté de la crise pendant au moins la durée de l'intersession. Ce n'était ni décent ni souhaitable. Aussi le Premier ministre a-t-il proposé dès cet instant de réunir une fois par semaine des représentants qualifiés de tous les groupes de l'Assemblée et du Sénat, ainsi que les présidents des commissions compétentes.

La première réunion s'est tenue le 6 septembre. Un rythme hebdomadaire s'est rapidement imposé, qui n'a connu qu'une seule éclipse entre Noël et le jour de l'An, compensée par le fait que deux réunions ont eu lieu la même semaine durant les combats terrestres.

A raison d'un ou deux représentants par groupe, plus d'une vingtaine de parlementaires siégeaient autour de la table. Le Premier ministre, de son côté, était entouré de ses conseillers diplomatique, militaire et de sécurité. C'est à eux qu'il confiait le soin d'in-

former sur les derniers développements connus avant que n'intervienne un échange de questions et d'analyses.

Un climat de confiance s'est très vite instauré. Dès la première réunion ont été livrés quelques éléments confidentiels qui le sont demeurés, autorisant ainsi à poursuivre cet effort d'information en toute liberté : il n'y avait pas forcément chaque semaine des secrets à révéler, mais lorsque le Gouvernement en détenait, il savait pouvoir les livrer sans craindre des fuites.

Sans doute peut-on déduire de l'assiduité constante dont ont fait preuve les parlementaires concernés l'intérêt réel qu'ils ont trouvé à ces réunions, au point d'en souhaiter la poursuite même en période de session.

Il revenait ensuite à chacun d'entre eux de répercuter, librement mais avec précautions, les analyses et informations auprès de leur groupe ou de son président. La dernière de ces 27 rencontres s'est tenue le 28 février.

### *Les collaborateurs collaborent*

L'échéance de l'ultimatum, le 15 janvier, a conduit Jean-Louis Bianco, secrétaire général de la Présidence, à réunir dès cet instant autour de lui un petit groupe de collaborateurs directs des responsables les plus concernés. A ses côtés, pour l'Elysée, siégeaient le chef de l'état-major particulier, le directeur du cabinet, le porte-parole, le secrétaire général adjoint et le conseiller diplomatique. Le Premier ministre était représenté par son directeur de cabinet et un conseiller tandis que les trois ministres des affaires étrangères, de la défense et de l'intérieur l'étaient par leur directeur de cabinet, soit, dès le début, onze personnes qui se sont retrouvées tous les jours à neuf heures<sup>1</sup>.

La situation était systématiquement abordée sous quatre angles, militaire, diplomatique, sécurité intérieure et communication. Ce cercle restreint avait pour fonctions d'assurer la circulation de l'information entre les divers pôles, d'en tirer des analyses, de veiller à l'application des décisions prises en réunion dite d'état-major la veille au soir (ou éventuellement de suggérer ou préparer des décisions pour le soir) et de coordonner la communication gouvernementale.

Ce dernier souci a été assez présent pour que, durant toute la période, les membres du Gouvernement autres que ceux directe-

1. Cette réunion avait lieu à 10 heures le mardi après le petit déjeuner dit « des éléphants » et à 12 heures le mercredi après le conseil des ministres.



ment concernés reçoivent instruction de n'accepter des prises de parole publique qu'après en avoir référé à l'Elysée et Matignon. Les caractères à la fois grave, mouvant et complexe de la situation pouvaient en effet rendre inopportune, voire dangereuse, toute expression imparfaitement contrôlée. De fait, ce système a globalement assez bien fonctionné et a sans doute fait plus pour l'image d'ensemble du Gouvernement que pour la popularité auprès des ministres des deux collaborateurs chargés de sa mise en œuvre.

Pour le reste, la manière dont cette cellule a été animée et a fonctionné a permis d'y créer un véritable esprit d'équipe, soudé, entre des personnes aptes à être directement opérationnelles, ce dont ont témoigné tous les participants avec une satisfaction parfois mêlée de surprise compte tenu de la diversité de leurs parcours. C'est au demeurant ce qui justifie que, sur un rythme désormais hebdomadaire, ces réunions se soient poursuivies une fois par semaine seulement, jusqu'à la mi-avril.

Il convient de relever que par ailleurs le Service d'Information et de Diffusion (SID) du Premier ministre a organisé lui aussi des réunions hebdomadaires, dès les débuts du conflit, provoquées par la sorte de psychose dont le stockage du sucre avait été le premier symptôme. Cette autre cellule, à laquelle participaient tous les ministères concernés à un titre ou à un autre, suivait de près les préoccupations des Français telles qu'elles pouvaient se révéler, afin de réagir aussitôt pour dissiper les craintes éventuellement infondées, comme celles apparues un moment sur les approvisionnements notamment pétroliers.

### *Le Président préside*

C'est naturellement au chef de l'Etat qu'est revenue la charge ultime de décider et d'agir. Il a toujours veillé à le faire d'une part en s'entourant d'avis, d'autre part en expliquant lui-même ses choix.

Il n'y a pas lieu à examiner ici ses diverses rencontres avec la presse. Mérite d'être souligné en revanche le fait qu'il a convoqué sept conseils restreints<sup>2</sup> réunissant autour de lui le Premier ministre, les ministres d'Etat et ceux de la défense, de l'intérieur et du budget. Cette formation avait clairement vocation à permettre un échange politique direct entre les principaux responsables de l'exécutif et

2. Les 9 et 21 août, 15 et 19 septembre 1990, 1<sup>er</sup>, 20 et 23 février 1991.

ceux qui étaient, fonctionnellement, les plus directement concernés par la crise, certains d'entre eux étant donc présents à ces deux titres.

Il reste que la plus importante de ces cellules est celle que, faute d'autre vocable plus approprié, on a communément appelée « réunion d'état-major ». Le Président de la République en a pris l'initiative dès le 17 janvier, jour du début des opérations aériennes de la coalition. Très vite ce conclave quotidien a remplacé les réunions impromptues plus partielles que le chef de l'Etat avait provoquées précédemment, notamment après des conseils des ministres.

Autour du chef de l'Etat qui a personnellement présidé chacune d'elles, accompagné du secrétaire général de l'Elysée, du chef de son état-major particulier, et de son conseiller porte-parole étaient conviés le Premier ministre et le chef du cabinet militaire de celui-ci, les ministres des affaires étrangères, de la défense et de l'intérieur, le chef d'état-major des armées et les chefs d'état-major de l'aviation, de la marine et de l'armée de terre, ainsi, enfin, que le secrétaire général de la défense nationale, soit quatorze personnes au total, dont six militaires.

Si l'heure a pu varier, très faiblement, la régularité a été absolue : sept jours sur sept pendant toute la durée des opérations. Le chef de l'Etat a ainsi pu procéder à un tour d'horizon quotidien et détaillé, se faire communiquer tous les éléments nécessaires à ses prises de décision, éventuellement en débattre, et trancher aussitôt dans des conditions assurant l'exécution sans délai.

Quoiqu'il soit évidemment impossible de reconstituer la teneur des discussions dans cette enceinte, il est certain que c'est le seul lieu où n'était opposable à quiconque quelque forme de secret que ce soit. Tous les participants étant évidemment habilités à recevoir toutes les informations les plus confidentielles. Il n'est pas certain que ces quatorze personnalités aient pu avoir à chaque instant autant d'informations qu'elles pouvaient en souhaiter, mais il est assuré qu'elles avaient la totalité de celles disponibles.

Ainsi, de ce bref tour d'horizon ressortent, au moins aux yeux de l'auteur, deux certitudes. La première est qu'une adaptation rapide et pragmatique a permis, peut-être mieux que n'auraient su faire des prévisions formalistes, une excellente coordination. La seconde est que, à tout moment, celui auquel les institutions confient le pouvoir de décision ultime a pu l'exercer dans des conditions lui garantissant l'exécution immédiate par l'ensemble de l'appareil civil et militaire de l'Etat. Somme toute, c'est donc techniquement et démocratiquement rassurant.

**RÉSUMÉ.** — *Les diverses cellules mises en place durant la crise l'ont été informellement et pragmatiquement. Elles ont permis à chacun de jouer le rôle qui lui revenait et au Président de la République de prendre ses décisions et de les faire exécuter dans de bonnes conditions d'efficacité et de compréhension par l'opinion.*

DOMINIQUE MOÏSI

*Le Quai d'Orsay  
et la crise du Golfe*

La diplomatie, pour plagier une formule célèbre, est-elle devenue une chose trop sérieuse pour être laissée aux diplomates ? Au lendemain de la crise du Golfe, nombreux sont les diplomates qui, en privé, expriment leurs frustrations d'avoir si peu pesé sur l'évolution de la diplomatie française au Moyen et au Proche-Orient. Cette frustration traduit-elle le malaise plus général d'un ministère qui se sent mal aimé et négligé, ou s'explique-t-elle par des raisons spécifiques liées à la gestion de la crise du Golfe ?

Si le Quai d'Orsay a pu se sentir à l'écart, dire que les diplomates n'ont joué qu'un rôle mineur ne traduit en rien la réalité. Mais les diplomates qui ont pesé se trouvaient davantage à l'Élysée qu'au Quai d'Orsay, ou à Matignon. La nature de la crise elle-même, exceptionnelle par sa gravité et sa dimension militaires, n'a fait que renforcer la pratique établie par la V<sup>e</sup> République et enracinée avec le temps, de concentrer l'essentiel de la décision en politique étrangère à l'Élysée, autour du Président de la République, et d'une petite équipe constituée par les conseillers du Président. Le conflit de fond qui se manifesta entre le ministre de la défense, Jean-Pierre Chevènement, et le Président de la République sur la signification et les conséquences de la crise, et l'attitude que devait adopter la France par rapport à ses alliés de la coalition, contribua également à renforcer la concentration de la décision à la présidence de la République. Plus la politique de la France pouvait paraître byzantine, voire machiavélique, vue de l'étranger, plus il importait qu'elle soit gérée de manière centralisée à Paris.

I – LE QUAI D'ORSAY DANS LA CRISE DU GOLFE :  
UNE INFLUENCE EN PEAU DE CHAGRIN

On ne peut parler de manière uniforme du rôle du Quai d'Orsay dans la crise. Trois périodes doivent être distinguées. Celle qui va du 2 août 1990, date de l'invasion du Koweït par l'Irak, jusqu'à la mi-août, moment où le Président Mitterrand va prendre directement les choses en main, est caractérisée par une extrême latitude laissée au Quai d'Orsay.

Une deuxième période s'ouvre à la mi-août, qui va jusqu'au début de la guerre, le 17 janvier. Pendant cette période, l'aide à la décision est concentrée au ministère des affaires étrangères, même si la décision reste l'apanage du Président de la République. La cellule de crise mise en place au Quai d'Orsay constitue le principal centre de coordination du suivi de la crise du Golfe. Avec la guerre, une troisième et dernière phase s'ouvre, celle des opérations militaires, gérée directement depuis l'Élysée. Dans cette phase, les personnages clés sont, autour du Président de la République, le secrétaire général de l'Élysée, Jean-Louis Bianco, et le conseiller militaire du Président, l'amiral Lanxade, qui exerce *de facto* les fonctions de ministre de la défense et, en raison de sa liaison privilégiée avec Brent Scowcroft, conseiller spécial du Président Bush pour les affaires de sécurité, le suivi décisif avec le partenaire le plus important, les États-Unis.

Dans la phase initiale, le Quai d'Orsay va jouir d'une relative liberté de manœuvre. L'attaque iraquienne sur le Koweït a pris les dirigeants occidentaux, et avec eux les Français, par surprise. Paris est vide et les dirigeants français ont d'autres préoccupations qui sont avant tout européennes. Dès le 2 août, une cellule de crise est instituée pour des raisons d'efficacité au Quai d'Orsay. Les télégrammes et les messages codés provenant des ambassades n'aboutissent-ils pas aux ministères des affaires étrangères ? Chaque matin, une sorte de mini-Conseil de Sécurité va réunir pendant plusieurs mois (jusqu'au 19 janvier) entre 25 et 35 représentants des ministères concernés et des plus hautes autorités militaires. Ce conseil de crise est supervisé, le plus souvent, par le directeur de cabinet de Roland Dumas, Bernard Kessedjian, avec la présence d'un ou deux représentants de l'Élysée et de Matignon. Le soir vers 19 heures, une autre réunion quotidienne aura lieu dans un cercle plus restreint et à un niveau plus élevé. Cinq ou six personnes au niveau des directeurs de cabinet ou des conseillers spéciaux représentant l'Élysée, Matignon, le Quai d'Orsay et le ministère de la

défense échangeront des informations plus confidentielles, qui ne pouvaient être exposées dans le cadre de la réunion élargie du matin. Secret défense oblige.

Cette période très courte pendant laquelle le Quai d'Orsay semble avoir la tâche non pas de définir les principes de la politique française, le Président lui-même tient à les présenter dans une conférence de presse dès le 9 août, mais la gestion quotidienne de la diplomatie française donne l'impression d'un certain flottement. La France condamnerait-elle avec moins de vigueur l'agression irakienne sur le Koweït que ses partenaires occidentaux ? À l'Élysée, en tout cas, c'est avec une certaine irritation que l'on accueille les « arguties » qui semblent établir un distinguo entre les notions de blocus et celles d'embargo. En incitant les pays arabes à trouver une solution arabe à la crise, le Quai d'Orsay traduit-il l'existence d'un lobby pro-arabe en son sein ou ne fait-il que refléter fidèlement les orientations venues de l'Élysée ?

Au Quai d'Orsay, on dément avec vivacité l'existence d'un lobby pro-arabe. On reconnaît un lobby pro-chinois, on accepte la réalité d'une sensibilité ou d'une tradition pro-arabe que l'on retrouve d'ailleurs pour les mêmes raisons historiques et diplomatiques au Foreign Office anglais. Mais en traduisant d'une manière presque exagérée les « ambivalences » françaises, le Quai d'Orsay ne contribuait-il pas à affaiblir la position de la France vis-à-vis de ses alliés ? C'est en tout cas ce que certains ont pu penser.

Dans une deuxième phase, qui est en gros celle de la crise du Golfe, le Quai d'Orsay jouera un rôle d'aide à la décision par l'échange d'information et la coordination des actions et d'exécution des directives gouvernementales. Un des thèmes que le Quai d'Orsay à la tâche de suivre est celui, au jour le jour, des manifestations anti-françaises dans le monde arabe. Un tel suivi n'impose-t-il pas nécessairement de privilégier les conséquences régionales négatives d'une action internationale par ailleurs légitime ? Pendant toute cette période, le Quai d'Orsay essaiera d'exprimer souvent avec bonheur et compétence les ambiguïtés de la position française. Pour la première fois, en effet, le Quai d'Orsay s'est doté, et cela quelques semaines avant le début de la guerre du Golfe, d'un porte-parole en la personne de Daniel Bernard qui tient régulièrement des *briefings* à l'égard des journalistes et qui a le droit d'exprimer le point de vue du ministère, qui certes ne différera jamais de celui de l'Élysée. La position de la France est néanmoins difficile à expliquer aux Américains et aux Britanniques. Si ces derniers approuvent le bâton brandi avec fermeté vis-à-vis de l'Irak, ils comprennent moins bien l'usage de la

carotte et l'autonomie de manœuvre dont fait preuve la France par rapport aux autres pays membres de la coalition.

La position de la France est objectivement différente de celle de ses partenaires. Alors que la Grande-Bretagne a créé le Koweït et cherche à travers la crise à réaffirmer sa position d'allié privilégié de l'Amérique — rôle que l'Allemagne unifiée semblait sur le point de lui souffler —, la France qui soutient l'Irak de Saddam Hussein depuis 1974 et qui souhaite affirmer son autonomie par rapport aux Etats-Unis, se trouve dans une position radicalement différente. L'envoi d'émissaires dans les capitales arabes traduit le souci constant de la France, nourrie par l'histoire et la géographie, de préserver des relations équilibrées avec l'ensemble du monde arabe. La recherche d'une action commune avec ses partenaires européens au sein des instances communautaires et de l'UEO vise, elle, à privilégier une action européenne qui soit distincte de l'action des Etats-Unis.

Enfin, en mettant l'accent sur les principes du droit international violés depuis le 2 août par l'Irak, la France privilégiera l'organisation des Nations Unies et le Conseil de Sécurité dont elle est membre. Se sentant contestée au même titre que la Grande-Bretagne dans son statut onusien par les prétentions exprimées de manière plus ou moins ouvertes par l'Allemagne et le Japon, la France insistera toujours sur le rôle de l'ONU et du Conseil de Sécurité.

Comme le remarque Marc Perrin de Brichambaut<sup>1</sup>, l'opinion publique française devient à la fois un enjeu et un acteur de la crise. Assommée d'images et d'analyses par la télévision, elle est régulièrement consultée par les instituts de sondage qui vont analyser dans les moindres détails ses battements de cœur et ses évolutions. Le Président de la République va de manière régulière suivre et orienter tout à la fois l'état d'esprit de cette opinion publique par des conférences de presse qui auront lieu toutes les trois semaines et qui auront un impact décisif sur l'état d'esprit des Français. Le Président de la République devenant ainsi, et de très loin par la logique des médias, le premier interprète de la politique française contribue à une personnalisation de la politique étrangère qui ne peut que renforcer le sentiment de marginalisation du Quai d'Orsay. Cela est d'autant plus vrai que le ministre des affaires étrangères est souvent perçu davantage comme le porte-parole, le collaborateur, le complice privilégié du Président, que comme le chef d'une administration centrale. La distance du ministre par rapport à son ministère est perçue d'autant

1. La France et la crise du Golfe, *Politique étrangère*, 1991, n° 2.

plus vivement que son directeur de cabinet exerce une direction musclée à l'égard des services et semble avoir pour fonction principale de protéger avec efficacité le ministre de ses administrés.

A la fin de la période de crise et alors que la guerre est sur le point d'éclater, la France s'engagera les 14 et 15 janvier dans un exercice périlleux d'équilibrisme diplomatique qui lui sera beaucoup reproché sur le moment et que l'on attribue généralement à l'influence de conseillers extérieurs, comme Edgard Pisani. C'est le président de la Commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale, Michel Vauzelle, qui sera la dernière personnalité française proche du Président de la République à rencontrer le Président irakien. Le 13 janvier au soir, alors que le ministre irakien des affaires étrangères, Tarek Aziz, a refusé de rencontrer le ministre des affaires étrangères de la Communauté réuni sous la présidence luxembourgeoise, alors que le secrétaire général des Nations Unies vient d'effectuer, sans succès, un voyage de la dernière chance à Bagdad, l'ambassadeur d'Irak à Paris est reçu par le Président de la République dans ce qui apparaît rétrospectivement comme une ultime et dangereuse tentative de médiation. Heureusement pour la France, il n'y aura pas de réponse de Saddam Hussein à cette ouverture. Le ministre des affaires étrangères français qui, pendant toute la journée du 15, attendait une réponse de Bagdad pour se rendre en Irak restera à Paris.

C'est avec la guerre même que commence une troisième phase qui voit une concentration quasi totale des pouvoirs à l'Élysée. Cette concentration est logique. Elle trouve son fondement constitutionnel dans l'article 15 de la Constitution de 1958 qui fait du Président de la République, le chef des armées et du chef d'état-major particulier du Président, l'amiral Lanxade, le véritable ministre de la défense. La cellule de crise continue de fonctionner au Quai d'Orsay. Elle s'occupe en particulier du sort de nos concitoyens vivant dans les zones de danger, mais l'essentiel se déroule ailleurs. Le secrétaire général du Quai d'Orsay est certes utilisé, et effectue dans les pays concernés par la crise du Golfe une tournée pour exposer les positions de la France, mais chacun sait que c'est à partir de l'Élysée que sont données les impulsions essentielles et que sont prises toutes les décisions.

## II - UNE CRISE EXCEPTIONNELLE, MAIS UNE ÉVOLUTION NORMALE

La crise du Golfe a servi de révélateur et d'accélérateur à la crise que semble traverser le Quai d'Orsay. Mais ce n'est pas la crise du Golfe elle-même qui est en cause. Le ministère des affaires étran-



gères a bien joué son rôle d'aide à la décision de centralisation de l'information et de courroie de transmission et d'explication, pour les diplomates étrangers. Il a joué le rôle qui est désormais le sien, mais qui est sans doute secondaire par rapport à l'action principale concentrée à l'Élysée. Aujourd'hui, compte tenu de l'évolution des relations internationales, de la multiplication des moyens de communication modernes, les ministères des affaires étrangères ne sont amenés à jouer un rôle central que sur des affaires techniques ou considérées comme secondaires par le pouvoir politique. A partir du moment où la crise du Golfe engageait le sort de la nation tout entière et devenait par son importance et ses répercussions éventuelles de la « grande politique », elle devait échapper nécessairement au ministère des affaires étrangères.

La frustration bien réelle, qu'éprouvent et qu'expriment de plus en plus ouvertement les diplomates français, correspond à une évolution générale de la fonction diplomatique, initiée au lendemain du premier conflit mondial et qui n'a fait que s'accélérer au cours des dix dernières années. La pratique de la V<sup>e</sup> République, qui s'exprime à travers cette monarchie nucléaire décrite par de nombreux auteurs, ne fait que conforter une évolution qui se produit dans tous les pays démocratiques. Il est vrai que le ministère des affaires étrangères se sent depuis de nombreuses années abandonné, ou mal aimé, en tout cas peu défendu par des ministres plus préoccupés d'être les porte-parole de la France que ceux de leurs ministères. La situation du ministère des affaires étrangères en France n'est pourtant pas, qualitativement, très différente de celle du State Department américain.

C'est toute la fonction du diplomate, dans la société moderne, qui doit être repensée. Simple rouage administratif à Paris, peut-il aspirer à autre chose que d'être, au sommet de sa carrière, un hôtelier de luxe ? Diagnostic trop sévère, sans doute, mais qui reflète bien l'état d'esprit de nombreux diplomates et que traduit la fuite vers le privé d'un nombre significatif d'« espoirs » du Quai d'Orsay...

RÉSUMÉ. — *La crise du Golfe a servi de révélateur et d'accélérateur à la crise que semble traverser le Quai d'Orsay. Mais ce n'est pas la guerre du Golfe elle-même qui est en cause. C'est plutôt l'évolution globale des relations internationales qui relègue le ministère des affaires étrangères à un rôle toujours plus technique ou plus formel.*

MICHEL ROUZEAU

*Crise extérieure  
et sécurité intérieure*

« La France n'est pas en guerre. »

Ce constat du ministre de la défense, Pierre Joxe, en pleine crise du Golfe et quelques jours après son départ du ministère de l'intérieur, apparut à l'opinion comme un paradoxe. Il constituait pourtant une évidence juridique sur le plan de l'organisation de la nation et du régime de droit qui s'est appliqué dans le pays non seulement depuis le 2 août 1990, jour de l'invasion du Koweït par l'Irak, mais au-delà même du déclenchement des hostilités le 17 janvier 1991 et jusqu'à leur cessation.

La sécurité intérieure est mise en œuvre par les Pouvoirs publics dans un cadre légal et organique que la guerre, par son caractère exceptionnel, est susceptible de transformer. La répartition des compétences entre le civil et le militaire, les régimes de libertés publiques peuvent être mis en cause.

Pendant cette crise, il n'en a rien été. A vigilance accrue, droit inchangé : la sécurité intérieure fut assurée « dans les normes » du droit du temps de paix.

Si la défense est permanente, dans la mesure où elle doit permettre au Gouvernement de disposer de façon constante des pouvoirs et moyens de répondre aux agressions en tous temps, la gestion de la crise est temporaire. Elle peut donner lieu à l'application de textes particuliers.

C'est le droit des temps d'exception, qui maintient les libertés publiques mais conserve leur exercice dans un cadre plus restrictif qu'en temps normal.

L'état d'urgence, réglé par les lois des 3 avril et 7 août 1955 et par le décret du 10 mai 1955, peut être mis en œuvre sur tout ou partie du territoire. Il est décidé par décret en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public ou en cas d'événements de nature et de gravité telles qu'ils revêtent un caractère de calamité publique. Sa prorogation au-delà de douze jours ne peut être autorisée que par la loi. Les autorités civiles reçoivent des pouvoirs exceptionnels, mais demeurent investies de tous les pouvoirs de maintien de l'ordre et de police.

En revanche, l'état de siège, déclaré en conseil des ministres en application de l'article 36 de la Constitution du 4 octobre 1958, entraîne un transfert à l'autorité militaire des pouvoirs de police et de maintien de l'ordre normalement dévolus à l'autorité civile.

En cas de menace extérieure ou d'agression contre le territoire national, le Gouvernement peut mettre en œuvre la Défense Opérationnelle du Territoire (DOT) sur tout ou partie d'une ou plusieurs zones de défense, en application du décret n° 73 235 du 1<sup>er</sup> mars 1973. La mise en œuvre de la DOT précède la mobilisation générale, mesures de défense militaire. Ces stades successifs de la crise, prévus par l'ordonnance du 7 janvier 1959, peuvent conduire à des restrictions supplémentaires aux libertés, en permettant par exemple la réquisition des personnes et des biens.

L'état de guerre, enfin, que l'article 35 de la Constitution du 4 octobre subordonne à une déclaration du Parlement, peut nécessiter l'entrée en vigueur de l'un ou de l'autre de ces régimes exceptionnels. Il peut aussi créer certaines des circonstances qui conduisent le chef de l'Etat à décider l'entrée en vigueur de l'article 16 de la Constitution. On le sait, il n'en a rien été. C'est en application de l'article 49 de la Constitution que le Parlement a autorisé le Président de la République, le 16 janvier 1991, à « ordonner l'emploi des moyens militaires que commande la participation de notre pays à la mise en œuvre des résolutions des Nations Unies ».

Ce vote n'entraînait aucune altération du régime de droit public et en particulier aucune modification des conditions dans lesquelles s'exercent la police et le maintien de l'ordre.

C'est donc l'état de vigilance, et non l'état d'exception, dans lequel les Pouvoirs publics sont entrés le 2 août 1990. Il reste que l'une des menaces spécifiques à laquelle devait répondre le dispositif de sécurité intérieure, à savoir la recrudescence du terrorisme international, n'était pas nouvelle. Elle nécessitait cependant, par son ampleur même, le renforcement progressif d'un état de préparation que l'on peut qualifier de permanente.

LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME INTERNATIONAL :  
UN ÉTAT DE PRÉPARATION PERMANENTE

La réflexion sur les enjeux de la sécurité intérieure permet de définir les quatre grandes menaces qui font peser sur les intérêts fondamentaux de la nation, sur ses institutions républicaines, sur son potentiel économique, des risques d'une particulière gravité : atteintes à l'ordre public, mise en cause du patrimoine économique, criminalité organisée, et bien sûr menace terroriste.

Celle-ci n'est pas née le 2 août 1990. Par la gravité des actes qu'elle génère, l'ampleur du péril qu'elle fait peser sur les structures mêmes des Etats démocratiques, la profondeur de ses effets sur la conscience collective, cette menace a pris dès les années 1970 sa véritable dimension en France et en Europe.

Le terrorisme interne et international a provoqué en France, de 1981 à 1989, la mort de 362 personnes dont 170 pour le seul attentat contre le DC 10 d'UTA survenu le 19 septembre 1989. En Espagne, les différents groupes terroristes ont commis en 1989 160 attentats qui ont fait 26 morts et 48 blessés. Pour la même année, le terrorisme irlandais a été à l'origine de 282 attentats par armes à feu et 400 par explosif. Ces actions ont fait 73 morts.

La diversité et la complexité des formes de cette menace, la nécessité de l'analyser plus finement et d'y répondre plus efficacement ont conduit le Gouvernement, souvent sous la pression des circonstances, à définir une organisation spécifique des services chargés de la lutte contre le terrorisme.

Au niveau gouvernemental, le Conseil national de Sécurité présidé par le Premier ministre réunit le garde des Sceaux, le ministre des affaires étrangères, le ministre de l'intérieur et le ministre de la défense. Les hauts fonctionnaires chargés de l'application des directives gouvernementales se réunissent au sein du Comité interministériel de Lutte antiterroriste (CILAT) qui associe, sous la présidence effective du ministère de l'intérieur, des représentants des différents ministères concernés.

L'action des services ou administrations impliqués dans la lutte nécessitait également la mise en place d'une structure de coordination. C'est la tâche de l'Unité de Coordination de la Lutte antiterroriste (UCLAT), créée par le ministre de l'intérieur le 8 octobre 1984.

Sensibilisation et évaluation de la menace, recherche du renseignement dans la phase préjudiciaire, exploitation de celui-ci dans la phase judiciaire sont les étapes de la lutte contre le terrorisme. Elles

engagent l'ensemble des services de sécurité dans leurs sphères de compétence respectives : Sécurité publique, Police de l'Air et des Frontières, Police judiciaire, Renseignements généraux, Direction de la Surveillance du Territoire pour le ministère de l'intérieur, Gendarmerie nationale et Direction générale de la Sécurité extérieure pour le ministère de la défense. C'est la coordination de leurs actions que l'UCLAT s'efforce de réaliser. L'unité se trouve donc naturellement placée, dans un contexte de crise, au cœur d'un dispositif certes réactivé par les circonstances, mais dont la permanence est une contrainte en période normale comme en période troublée. Définir et hiérarchiser les menaces et leurs déplacements — les « transferts de violence » —, fixer le rôle des acteurs de la sécurité, anticiper enfin les crises en préparant les moyens d'y faire face, sont les fonctions à assurer. Lorsque la crise advient, des techniques particulières d'organisation sont en jeu : plans d'intervention, cellules de crise, coordination internationale. Analysons ces réponses.

#### LES RÉPONSES PUBLIQUES

##### *La réponse interministérielle : plans d'urgence et cellule de crise*

Les plans de gestion des crises sont des outils ayant pour objet d'opposer aux différentes menaces les parades nécessaires. A un certain développement de la crise, correspond une gradation de mesures susceptibles d'être prises par le Gouvernement, dont l'ampleur et la complexité sont croissantes. Catalogues de besoins et de possibilités, les plans gouvernementaux de crise intérieure ont pour objet de permettre au Gouvernement, en cas de crise grave, d'exercer rapidement son action et de mettre en vigueur un dispositif adapté.

En particulier, les plans d'organisation gouvernementale en matière de lutte antiterroriste définissent une organisation du commandement et des mesures particulières appropriées.

C'est ainsi que le plan gouvernemental Pirate définit des mesures destinées à faciliter la prise de décision du Premier ministre dans le cadre de la lutte contre les actes de terrorisme en général. Pour des risques spécifiques (terrorisme aérien, maritime, nucléaire, etc.) des plans particuliers sont établis.

Un tel document, de portée générale, est un rappel du cadre et des moyens de l'action gouvernementale. Il ne prend de valeur opérationnelle que dans la mesure où chaque département ministériel

établit son propre recueil de consignes, ou plan d'opérations ministériel, qui en sera le prolongement.

L'intérêt principal du document gouvernemental, le plan Pirate, cité par les médias pendant la crise sous la dénomination du plan « Vigipirate », est de fixer les conditions et modalités du déclenchement des mesures d'alerte et d'identifier les responsables de leur exécution. C'est à chaque département ministériel, et tout particulièrement dans ce cas de figure au ministère de l'intérieur, qu'il appartient ensuite de mettre en œuvre le plan, par des mesures concrètes et graduées. Celles-ci répondent à des hypothèses de gravité croissante de la situation, dont la réalisation entraîne le passage aux « phases » successives du plan.

La mise en œuvre du plan gouvernemental Pirate s'est traduite, pendant la crise du Golfe, par l'entrée en vigueur successive des deux premières phases : la phase I, ouverte au début du mois d'octobre 1990, a eu pour effet de déclencher un certain nombre de mesures préventives tendant d'une part à sensibiliser les services, et d'autre part à renforcer les moyens de surveillance. La phase II, provoquée par le début des hostilités le 17 janvier 1991, comportait des mesures dissuasives destinées à empêcher la réalisation d'actions terroristes sur le territoire français par l'Irak, et les organisations ou personnes qui lui étaient liées. Les phases III et IV n'étaient destinées à entrer en vigueur qu'en cas de réalisation du risque terroriste, et (ou) de troubles graves à l'ordre public liés au déroulement des hostilités au Moyen-Orient. Ces menaces ne s'étant pas concrétisées, les Pouvoirs publics ont limité à la phase II l'application du plan gouvernemental ; la cessation des hostilités le 27 février 1991 devait rapidement conduire à un retour à la situation antérieure au déclenchement de la guerre, c'est-à-dire à la phase I du plan.

Les premières mesures prises dans un tel cadre ont été des actes de mobilisation du dispositif : télégrammes aux préfets et chefs de services locaux, mises en place de moyens centraux d'évaluation permanente de la situation. C'est ensuite le déploiement des effectifs nécessaires à la surveillance et à la dissuasion qui s'est effectué : concentration des unités de CRS et de gendarmes mobiles autour des points sensibles (bâtiments publics, représentations diplomatiques) ; renforcement des contrôles aux postes frontières ; extension et renforcement des contrôles aux accès dans les lieux ouverts au public (gares, grands magasins).

Il s'est agi, ensuite ou simultanément, de mettre en place les mesures de police administrative restreignant, lorsque cela était nécessaire, dans le cadre des lois et règlements, l'exercice de cer-

taines libertés publiques : on citera notamment l'interdiction sélective de certaines manifestations sur la voie publique, les expulsions de ressortissants irakiens en application de l'article 26 de l'ordonnance du 2 novembre 1945, les interdictions de paraître opposées à certaines revues liées aux intérêts irakiens, mais aussi le non-renouvellement ou la non-délivrance des autorisations de ports d'armes pour prévenir l'émergence de certains comportements.

Pour mettre en œuvre ces actions, le ministre de l'intérieur a décidé le 2 octobre 1990 la mise en place, auprès du directeur général de la Police nationale, d'une « cellule de crise » qui devait répondre à trois types de missions :

- préparer les conditions matérielles et psychologiques d'une mise en œuvre immédiate d'une « équipe opérationnelle » permanente en cas de crise aiguë ;
- étudier instantanément l'ensemble des informations liées aux menaces qui parvenaient ponctuellement aux services afin d'adapter un dispositif de riposte ;
- élaborer, enfin, des plans d'intervention en fonction des différentes situations envisageables : mobilisation des moyens humains et matériels, coopération avec les autres administrations.

Après le déclenchement du conflit, ce travail de préparation et de « scénarisation » s'est transformé en une tâche d'évaluation permanente et de coordination interne et interministérielle sous l'autorité du ministre de l'intérieur et du directeur général de la Police nationale.

Toutes les directions des services actifs de la police étaient représentées dans la cellule, ainsi bien sûr que la Direction de la Sécurité civile et la Direction générale de la Gendarmerie nationale au ministère de la défense.

La cellule a d'ailleurs travaillé tout au long de la crise de manière interministérielle, associant :

- le ministère de la défense : Direction générale de la Gendarmerie nationale, Direction générale de la Sécurité extérieure, mais aussi l'état-major des armées, pour une participation des militaires ou renforcement des contrôles aux frontières et dans les aéroports et pour la protection de l'espace aérien parisien ;
- le ministère des finances, pour harmoniser le concours des douanes aux contrôles frontaliers ;

- les affaires étrangères, s'agissant notamment des mesures prises contre les diplomates irakiens ;
- les transports et le Groupe interministériel des Vols sensibles, pour la sûreté aéroportuaire ;
- la justice, pour la mise en œuvre des procédures judiciaires.

*Une réponse internationale : Trevi, la vigilance à Douze*

La présence de plusieurs pays européens dans la coalition alliée et l'existence de risques terroristes dans la plupart des capitales du continent rendaient nécessaire une activation des dispositifs de coopération policière à Douze.

Le groupe Trevi, né en 1976, rassemble les ministres des Douze, chargés de la sécurité (ministres de l'intérieur ou de la justice pour certains pays). Son domaine d'activité comprend l'échange d'informations dans le secteur des équipements et de la formation des personnels de police de la lutte contre la grande criminalité (trafic de drogue, grand banditisme) et enfin de la lutte antiterroriste. Dans ce dernier domaine, un système d'échange d'informations entre les Douze, rapide et protégé, a été créé en septembre 1986 et progressivement développé.

Cinq jours après le déclenchement des hostilités, les ministres des Etats membres des Communautés européennes, responsables de la sécurité intérieure, se sont réunis à Luxembourg dans le cadre du groupe Trevi. Cette réunion ministérielle avait été précédée par une réunion d'experts, tenue dès le 18 janvier.

Les ministres ont procédé à un échange de vues sur les mesures prises pour faire face à la menace, confirmé leur volonté de coopérer pour le maintien de la sécurité dans les Etats membres et « souligné la volonté de leurs Gouvernements de préserver le climat de confiance nécessaire à une cohabitation pacifique entre les populations des différentes communautés résidentes dans les Etats membres »<sup>1</sup>.

*Les effets sur la sécurité intérieure :*  
*un test « grandeur nature » pour un concept global*

L'état de sécurité intérieure, en temps de crise comme en temps normal, c'est la capacité de connaître les menaces, d'évaluer les perceptions que s'en fait l'opinion publique, de mettre en

1. Communiqué des ministres responsables de la sécurité, réunis à Luxembourg le 22 janvier 1991.



place des politiques concertées propres à répondre à ces menaces réelles et à ces sentiments d'insécurité, enfin d'éclairer en permanence le débat public sur ces questions.

Le déroulement de la crise est porteur de quelques enseignements sur la capacité des Pouvoirs publics à bien appréhender l'ensemble de ces problèmes.

Dans le domaine des connaissances et analyses, la mise en place de la cellule de crise a permis non seulement d'améliorer la connaissance de la menace terroriste, mais aussi de mieux cerner les problèmes intercommunautaires. Les rapports des préfets sur l'état d'esprit des communautés concernées à un titre ou à un autre par les événements du Golfe ont permis au Gouvernement d'affiner son information, et contribué à un dialogue qui ne s'est jamais démenti. Au-delà de l'ordre public, c'est un vrai baromètre de la paix civile qui s'est mis en place.

Il est plus difficile de mesurer les effets de la situation — et du dispositif lui-même — sur la perception de l'insécurité par l'opinion publique. Il est cependant assez clair que le redéploiement de 200 000 policiers ou gendarmes crée, dans la population, un sentiment de plus grande sécurité qui, au-delà du problème du terrorisme, modifie la perception qu'a le public de la délinquance quotidienne. En revanche, la montée de peurs irrationnelles provoque des comportements auxquels les gestionnaires de la crise doivent faire face : ainsi a-t-on constaté une augmentation des achats d'armes à feu, qui a conduit le ministre de l'intérieur à prendre des mesures restrictives.

La mise en place de politiques publiques concertées est une vraie difficulté pour les multiples acteurs de la sécurité intérieure. De ce point de vue, la survenance de la crise les a conduits à une concertation permanente qui, on peut le penser, créera des réflexes pour le « temps normal » : interministérialité du dispositif administratif, sensibilisation aux problèmes de sécurité des gestionnaires privés de lieux ouverts au public, expérimentation de dispositifs spécifiques associant l'ensemble des acteurs. Cette concertation a fonctionné, pendant toute la durée de la crise, de manière très satisfaisante.

Quant à l'effet même de cette mobilisation sur une insécurité multiforme, il reste extrêmement difficile à analyser.

Les forces de sécurité, concentrées pendant la crise sur des tâches de prévention et de surveillance, consacrent moins d'heures de service à la constatation et à l'élucidation des faits de délinquance quotidienne. De ce point de vue, il conviendrait d'interpréter

ter avec beaucoup de prudence un phénomène de diminution des faits constatés dans les statistiques de la criminalité. (Ce phénomène compense certainement l'effet des « opérations coup de point » : 27 opérations judiciaires, 15 interpellations<sup>2</sup>.)

En revanche, le déploiement massif des effectifs crée un fort effet dissuasif sur les acteurs de la délinquance. En particulier, on a pu constater un relatif assoupissement des réseaux connus de la criminalité pendant les événements.

Il convient aussi de citer les comportements erratiques, « aciviques », que la gravité de la situation et la tension omniprésente ne manquent pas de provoquer sur des esprits fragiles : pas moins de 3 000 alertes à la bombe ont été dénombrées pendant la crise... et ont conduit à 33 arrestations.

Enfin, quelles conclusions tirer en ce qui concerne l'esprit et le débat publics ? Il serait certes illusoire de prétendre que la relative sérénité de l'opinion pendant la guerre est due au seul effet d'une bonne politique de sécurité intérieure. Celle-ci joue cependant son rôle et pourrait sans doute mieux le jouer dans l'avenir, à la lumière de ces événements. Diffuser en temps normal des informations objectives, rendre compte régulièrement à l'opinion de l'état de la menace, développer l'évaluation des politiques, favoriser enfin l'émergence chez les décideurs d'une vraie culture de la gestion de crise, tels sont les objectifs que doivent s'assigner ceux qui reviendront sur le bilan de ces quelques mois de mobilisation du dispositif français de sécurité intérieure.

2. Sur le problème plus général de l'interprétation des statistiques de la délinquance, v. La mesure de la délinquance, *Les Cahiers de la Sécurité intérieure*, n° 4, février-avril 1991 et notamment l'article de A.-K. Bottomley, « L'interprétation des statistiques officielles de la criminalité », p. 75-93.

RÉSUMÉ. — *Assurée avant et pendant la guerre dans les normes juridiques du « temps de paix », la sécurité intérieure du pays s'est organisée autour d'une cellule de crise chargée de mettre en œuvre le « plan gouvernemental Pirate ».*

*Les acteurs du dispositif n'ont pas eu à réagir à une vague d'attentats terroristes ou à une altération de la paix civile. Mais ils peuvent tirer, du déroulement des événements, des enseignements favorables au développement d'une vraie culture de la gestion de crise.*



RENAUD REVEL

## *Médias en guerre*

On peut parier que le retour de la paix dans le Golfe ne mettra pas fin au malaise des médias. La guerre, avec ses suspicions, ses procès et ses dérapages, n'a fait qu'exacerber un débat ouvert depuis quelques années sur les mutations de l'information. Et c'est déjà une profession fort malmenée qui tente, dans les premiers jours de janvier, de déjouer, tant bien que mal, les nombreux pièges qui la guette. Une profession fort traumatisée : aux Etats-Unis, notamment, où la presse n'a pas tout à fait fini de subir les contrecoups du Vietnam et de l'affaire du Watergate. Et en France, également, où la diffusion des images du faux charnier de Timisoara ajouté aux impostures de la télévision roumaine ont contribué à dégrader durablement l'image des journalistes auprès du public. Le conflit du Golfe n'aura cessé de déjouer bien des certitudes : c'est ainsi que les médias n'eurent de cesse d'expliquer, dans un premier temps, que cette guerre serait longue et meurtrière pour la coalition anti-Saddam. Et c'est tout le contraire qui se produisit. On affirma, dans la foulée, que l'ensemble des médias — qu'il s'agisse de presse écrite ou d'audiovisuel —, guéris de l'épisode roumain, allaient donner toute la pleine mesure de leur savoir-faire. La déconvenue fut tout aussi foudroyante. Partant du vieil adage qui veut qu'une information partagée, même si elle ne relève pas du secret défense, c'est une parcelle de pouvoir qui échappe à un militaire, l'état-major des armées dans le Golfe n'entend pas, d'emblée, faciliter le travail d'une profession sur laquelle dégringole un tombereau de critiques. Le voile systématiquement jeté sur toutes les défaillances, même les plus mineures, du système militaire, l'ignorance érigée en principe, à l'égard de toute observation critique venue de l'extérieur, voire de toute interrogation ; cette attitude de ferme-

ture, parfois même de trucage, aura coûté cher à l'armée, dont l'image institutionnelle s'est considérablement démonétisée auprès des médias — c'est certain — et d'une partie de l'opinion — c'est plus grave. Mais que dire des médias ? Instruments de la propagande irakienne pour les uns, espions pour les autres, c'est une armée de reporters complètement abattue que l'on découvre à la fin de la guerre. Et pourtant : jamais conflit n'aura été aussi copieusement « couvert » par les médias. Mais jamais, paradoxalement, les opinions internationales n'auront été si mal informées. Qu'ils soient irakiens ou qu'ils appartiennent à la coalition, les militaires des deux camps se sont arrogés, sans la moindre hésitation, le monopole de la production et de la livraison des images des combats, coupant, avec un zèle extrême, tout ce qui pouvait contribuer à informer l'ennemi. Résultat : piégée dans les sables du Golfe par la désinformation — un phénomène classique en temps de guerre, mais qui a pourtant pris au dépourvu la grande majorité des envoyés spéciaux des chaînes de télévision du monde entier —, la presse écrite et audiovisuelle doit affronter une dérive plus insidieuse, que le sociologue Dominique Wolton qualifie d'« automanipulation ». Celle-là même qui poussa les médias audiovisuels à sacrifier l'enquête, le recul minimum, l'investigation, au culte du direct et du spectacle. « Vient le moment où l'on a de la marmelade dans la tête, écrit Françoise Giroud dans *Le Nouvel Observateur*, les faits s'entrechoquent pour se contredire... Dans les commentaires, le mot "logique", employé à tout va, le mot "humiliation", censé recouvrir toutes les conditions arabes, vous sortent par les yeux. On a envie d'un peu d'air... »<sup>1</sup>

Dans un tourbillon d'images et de mots que ne vient interrompre aucun rectificatif, une déferlante de chars irakiens fondant sur l'Arabie saoudite s'évanouit aussitôt dans le désert, une marée noire colossale et aux origines à jamais mystérieuse n'est plus, un matin, qu'une vague de mazout. De façon répétitive, le ballet des missiles Scud et Patriot donne au journal de 20 heures de TF1 ou de La 5 une allure de Foire du trône. Envahie par une cohorte de généraux à la retraite aux démonstrations péremptoires, la télévision prend, au fil des jours, le visage dérangeant d'un curieux Barnum. Silencieux, les journalistes, qui dissimulent parfois mal une certaine gêne, découvrent alors, à l'écoute de CNN — une chaîne devenue le grand modèle médiatique du moment et le moteur d'une concurrence infernale —, que la technologie de la communication est non seulement en train de s'emballer, mais de les dépasser. Ne serait-ce que parce qu'ils ont

1. Françoise Giroud, *Nouvel Observateur* du 7 février 1991.

dérapé à l'unisson de ce *network*, dont ils ont indéniablement subi — en tous les cas, dans les premières quarante-huit heures de la guerre — la fascination, l'ensemble des médias n'échappe plus au procès et aux remises en questions, lesquels ne manquent pas de se multiplier. Dès lors, faut-il s'étonner que certains des envoyés spéciaux, de retour aujourd'hui dans leurs rédactions, en sont encore à se demander s'ils n'ont pas été utilisés comme de simples relais de propagande de la guerre psychologique que se sont livrée les chaînes, durant les cent jours que dura la guerre ? On peut se le demander.

Deux faits marquants auront caractérisé ce conflit : la première nouveauté, c'est qu'avec la guerre du Golfe nous avons affaire pour la première fois, non plus à la coexistence de productions d'images nationales, mais au développement d'une unité informative quasi totale. Ce que Marc Ferro<sup>2</sup> qualifie de « système supranational de productions d'images », ce que, pour sa part, le propriétaire et fondateur de CNN, Ted Turner, a appelé le « village global ». L'autre enseignement tient à l'attitude proprement dite des chaînes de télévision : celles-ci auront aspiré, dans leur ensemble, à jouer le rôle d'un contre-pouvoir. Si, en France, pendant des décennies, l'Etat et le Gouvernement avaient placé la presse écrite, puis la télévision sous surveillance, celles-ci ont fini par s'émanciper. Une liberté que certains tentent de remettre en cause à la lecture des premiers incidents qui opposent, dès le 16 janvier, l'état-major aux équipes de journalistes présentes sur le terrain : qu'elles émanent, en effet, des militaires, d'une partie de la classe politique ou d'un certain nombre de professionnels de la communication, les critiques furent le plus souvent sévères. Tandis qu'aux Etats-Unis la Maison-Blanche n'a de cesse de mettre en garde l'opinion publique américaine contre la propagande irakienne que véhiculerait CNN — soulignant que tout ce que cette chaîne de télévision rapporte de Bagdad possède indubitablement l'imprimatur du Gouvernement irakien —, en France, les attaques sont tout aussi vives. Dans ce registre, celles portées, au début du mois de février, par l'association « Médias 92 » sont significatives : « Les médias, en même temps qu'ils renforcent leur pouvoir dans le fonctionnement de la démocratie », constatent, ainsi, à la mi-février les membres de cette association de juristes et de professionnels de la communication — présidée par Bertrand Cousin — « et prennent une part active dans l'évolution de la société, sont de plus en plus soumis au jugement des consommateurs-citoyens qui les lisent ». « Un pouvoir sans juge », poursuivent les éminents signa-

2. Directeur d'études à l'École des Hautes Etudes en Sciences sociales.

taires de ce texte, un pouvoir qui n'a de compte à rendre devant personne, devient rapidement abusif. « Toute la question est aujourd'hui de savoir si le "marché", c'est-à-dire les Français qui s'expriment par leurs choix de consommation, les courriers des lecteurs, les enquêtes d'opinion, exercent sur les médias une pression suffisante pour assurer leur régulation optimale, leur honnêteté, leur indépendance et leur pluralisme. » Bref : on s'explique mal, dans certains milieux politiques et militaires, par quels « privilèges » les journalistes seraient les seuls à ne pas être tenus par le devoir de réserve, tout comme les autres institutions de la nation. En France, l'exigence du droit des journalistes à l'exercice de leur profession serait-il devenue le cache-sexe d'une volonté d'exprimer une vérité autre que celle du pouvoir ? C'est en ces termes que la question est alors posée.

Il est vrai que le ton est monté très vite en France, où les pouvoirs publics et le CSA s'affrontent aux chaînes de télévision. Michel Rocard, qui, dès le début de la crise, s'était départi de sa traditionnelle réserve à l'égard des médias, réagit avec de plus en plus de fermeté à ce qu'il considère comme des dérapages dans la couverture du conflit. Tout en affirmant que les problèmes déontologiques « relèvent de la seule appréciation de la profession et du CSA », Michel Rocard souligne la « contradiction entre la tendance parfois au spectaculaire et à la dramatisation et le sang-froid indispensable, tant à la rigueur de l'information qu'au souci de la cohésion nationale ». Le Premier ministre, dont les services dissèquent chaque jour l'information télévisée, multiplie les mises en garde, les lettres au Conseil supérieur de l'audiovisuel et les convocations des dirigeants des télévisions à Matignon. C'est ainsi qu'il appelle les chaînes de télévision à réfléchir à l'opportunité de la diffusion des images de prisonniers occidentaux, avant que celles-ci se retrouvent un jour confrontées à l'exhibition d'éventuels prisonniers français. Nous sommes à la fin du mois de janvier et c'est le moment où TFI, précisément, focalise toute l'irritation du pouvoir. Le refus des dirigeants de « La 1 » de participer à une réflexion commune des médias sur la déontologie, organisée par le CSA, est alors considéré comme « une démonstration d'arrogance inadmissible ». A vrai dire, le CSA est inquiet : fleurant, dans les premiers jours de la guerre, les premiers incidents, il a cru bon de devoir insister sur le consensus nécessaire entre les médias. Si l'autorité indépendante se dit satisfaite, dans un premier temps, des efforts accomplis par les télévisions, les dérapages en chaîne auxquels l'on assiste obligent ses neuf membres à réagir

avec fermeté. Mais il est trop tard. En raison de la guerre acharnée qu'ils se livrent, chaque jour, pour être toujours les premiers à délivrer l'information qu'une noria de satellites leur transmettent et pour clamer, ensuite, leur supériorité sur leurs concurrents, les responsables de l'information des chaînes poursuivent leurs surenchères. « Comment se fait-il qu'ils n'aient pas encore perçu », s'interroge-t-on, alors, dans l'entourage du ministre de la défense, Pierre Joxe, « qu'une telle désinformation ne pouvait susciter dans les pays du Maghreb — aujourd'hui convaincus que notre système d'information n'est que propagande — que colère et désarroi ? ». Si naguère encore la dénonciation des appareils idéologiques d'information était le fait d'intellectuels marginaux, aujourd'hui la critique des médias s'affiche à la « Une » des quotidiens. Et les journalistes de s'interroger à leur tour : c'est ainsi que, si l'on croit un sondage publié par *L'Express* en pleine guerre du Golfe, 69 % des journalistes de la presse écrite jugent insatisfaisante la façon dont les Français ont été informés depuis le début des hostilités. Mais que dire des 60 % de journalistes de l'audiovisuel qui pensent le contraire ? « Après avoir salué le courage et la lucidité des 69 % qui ont gardé quelque contact avec la réalité », commente le philosophe Luc Ferry dans *Le Monde* daté du 10 février 1991, « on ne peut s'empêcher de s'interroger sur les motifs d'une telle autosatisfaction. Ces 60 % auraient-ils oublié comment, durant les trente-six premières heures du conflit armé, ils ont été manipulés comme des enfants de chœur par les autorités civiles et militaires ? »... Et que dire aussi de ces journalistes de télévision (21 % dans ce même sondage) qui se disent, pour leur part, prêts à divulguer, en parfaite connaissance de cause, des informations qui risqueraient de mettre la vie des soldats alliés en danger ? Ou de ceux, encore, qui se déclarent tout disposés à passer intégralement et sans la moindre hésitation les images de prisonniers irakiens à l'antenne ? Tout le monde en sera d'accord : la télé est allée loin. Trop loin. Témoin La 5, qui diffuse, le 25 janvier, les images d'une manifestation algéroise, en mélangeant, sans retenue aucune, celles d'un défilé du Hezbollah tournées au Liban. A la demande, pressante, du CSA, la chaîne du groupe Hachette présentera, le lendemain même, un rectificatif. Parallèlement, le président du Conseil supérieur de l'Audiovisuel réitère « l'obligation absolue » faite à l'ensemble des chaînes de sourcer et de dater les documents, en laissant entendre que de nouvelles manipulations d'images seraient sévèrement sanctionnées. Témoin, aussi, Antenne 2 qui prend le risque d'utiliser en



Arabie saoudite et plusieurs jours durant les services d'un caméraman de nationalité jordanienne, technicien que l'état-major militaire n'hésite pas à qualifier d'« espion » ! Témoin, enfin, TFI dont le comportement déchaîne la colère du CSA et des Pouvoirs publics. Préférant fixer elle-même ses propres règles déontologiques, « La Une » reste sourde aux recommandations du Gouvernement. C'est l'époque où la chaîne de Francis Bouygues diffuse un reportage sur quatre militaires français interrogés à Dharhan. Sujet qui met le feu aux poudres, parce qu'il apporte, pour la première fois, une vision « contrastée » du moral des troupes.

Aussi voit-on se développer, ici ou là, à la lecture de ces événements et comme conséquence de ces nombreux « dérapages », l'idée, ô combien perfide et dangereuse, que la magistrature de l'Etat sur les médias vaut mieux, au total, que leur libre mise en concurrence. « Certains discours contemporains », note alors l'un des membres du CSA, l'universitaire Francis Balle, « ne manquent pas en effet de reléguer au second plan la liberté de la communication. Insensiblement, on ne parle plus guère de la liberté de créer un journal, de la liberté d'investigation, de la liberté de choix des lecteurs mais, au contraire, de la nécessaire protection des pouvoirs et des particuliers ». D'où les procès que l'on voit poindre, au plus fort de la guerre. Procès intenté par des responsables de tous bords aux médias, relayé même par ces derniers auprès de l'opinion : les médias contre la culture. Contre la démocratie. Les médias, quatrième pouvoir.

Dans ce contexte, l'attitude du Service d'Informations et de Relations publiques aux Armées (SIRPA) n'aura pas été neutre. Bien au contraire. Cet organisme créé en 1969 par Michel Debré n'a pas brillé par son efficacité. Un vieux problème : de tout temps, en effet, les armées ont eu des difficultés à communiquer avec la nation. En période de paix comme en période de crises. L'institution militaire revendique très fort « sa spécificité », autrement dit son originalité qui la fait unique, voire inimitable ou repliée sur elle-même. Ses responsables ont beau déclarer au début de la guerre que la légitimité de l'institution militaire ne repose plus, désormais, sur le sang versé, mais sur sa reconnaissance par l'opinion publique, le discours ne passe pas : la difficulté majeure que rencontre le SIRPA et son chef en premier lieu — le général Germanos — tient au décalage non négligeable entre les stratégies du pouvoir politique, auquel il est immédiatement subordonné, et les attendus de la perception militaire du même phénomène, dont il a le devoir de respecter aussi la logique. Génér-

ralement, le politique veut pouvoir réagir sans délai à un événement, expliquer, intervenir, traiter au rythme que lui impriment les médias. Tandis que le militaire est légitimement attaché à la durée de l'événement et supporte mal l'instantané. C'est le cas dans le Golfe : s'il est nécessaire, pour l'état-major, d'informer la presse, il est par contre dangereux, selon lui et comme l'expérience le démontrera à plusieurs reprises, de multiplier avec les journalistes les contacts divers, générateurs de rencontres fantaisistes, dont les militaires ont le sentiment de faire toujours les frais. Mais cadenasser l'information, pour éviter les dérapages, engendre des effets pervers irrattrapables. « La seule parade », explique l'ancien patron du SIRPA — le général Jean-Bernard Pinatel — dans un document publié en juin 1989 dans la revue *Armées aujourd'hui*, « réside dans la surinformation. Nous vivons dans la partie du monde où presque toutes les formes d'analyses et de commentaires sont accessibles. Il faut souhaiter ardemment que beaucoup parmi nos concitoyens utilisent cette richesse. La curiosité qui consiste à croiser les commentaires est l'unique vaccin que je connaisse »<sup>3</sup>.

3. Proposition de « Médias 92 » sur la déontologie de l'information (presse écrite, radios, télévisions).

RÉSUMÉ. — *Polémique et controverse : la guerre du Golfe a déchaîné les passions. Jamais conflit n'avait provoqué jusqu'ici un tel divorce entre les médias d'une part, l'opinion et le pouvoir d'autre part.*

## ANNEXES

### 1 / *Charte des journalistes et assimilés.* *Annexe au protocole d'accord du 7 janvier 1991*

Je soussigné,

Nom :

Prénom :

Média d'affiliation :

Après avoir pris connaissance du décret du 22 juin 1944 portant statut des correspondants de guerre et du protocole d'accord signé par mon organisme employeur m'engage à respecter toutes les règles imposées aux médias par le ministère de la défense et en particulier les points suivants :

1 / Outre les informations rendues publiques par communiqué officiel du ministère de la défense, les renseignements suivants pourront être communiqués librement :

- données chiffrées approximatives sur les volumes des forces alliées communiquées par le Gouvernement de la nation hôte ;
- volumes des forces alliées en action exprimés en termes globaux du type « groupement », « sous-groupement »... ;
- date, heure, localisation et désignation des objectifs adverses ayant été traités et bilan des actions militaires conventionnelles ;
- types d'équipements déployés, exprimés en termes généraux plutôt qu'en données chiffrées ;
- nombre de sorties aériennes (reconnaissance ou combat) dans la zone des opérations ;
- type des forces engagées (blindés, infanterie, artillerie...) ;
- noms de code des opérations conventionnelles ;
- conditions météorologiques.

2 / Aucune information permettant de localiser avec précision les lieux d'implantation et de déploiement des troupes ne doit être divulguée. Seules des mentions du type : « en direct d'Arabie saoudite » ou « en direct du Golfe persique » seront autorisées pour situer les reportages.

3 / Les correspondants de guerre sont tenus de rester avec l'officier accompagnateur et de se conformer à ses instructions notamment pour les tournages et prises de vues. Cette recommandation n'est pas destinée à les gêner dans l'exercice de leur métier. Elle a simplement pour but de garantir leur sécurité et de faciliter les mouvements de troupes.

4 / Pour les mêmes raisons, un badge en français et en arabe sera remis à chaque correspondant de guerre accrédité par le centre militaire français de presse à Riyad.

L'attention des correspondants est attirée sur le caractère obligatoire du port de ce badge pour se rendre en zone d'engagement.

Le port de la tenue militaire pourra être, de même, prescrit, si les circonstances l'exigent.

5 / Toutes les informations non mentionnées à l'alinéa 1 de la présente annexe doivent être considérées comme confidentielles.

En particulier, les informations énumérées ci-dessous ne pourront être divulguées qu'après autorisation du centre militaire de presse pour des raisons évidentes de sécurité :

- volume et composition des forces engagées dans une action en cours ;
- implantation et dispositif de sécurité des installations militaires et des unités déployées en zone d'engagement ;
- position de l'ennemi ;
- indications sur les unités spéciales (méthodes, procédures, techniques, tactiques utilisées) et sur les moyens de recherche et d'exploitation du renseignement ;
- opérations futures ;
- opérations annulées ;
- nombre exact de pertes alliées et de prisonniers de guerre par armée et pour chaque opération ;
- les images permettant d'identifier des blessés ou des morts des forces alliées ;
- toute photographie (en particulier aérienne) permettant de définir le niveau de sécurité dans les installations militaires ou révélant le nom ou la localisation précise des forces.

Il convient de rappeler que si l'information est nécessaire elle ne doit en aucun cas mettre en danger les troupes engagées dans un conflit, remettre en cause la sécurité des opérations, ni porter atteinte à la dignité humaine.

Ainsi, en cas de doute sur l'opportunité de communiquer certaines informations, il est conseillé aux correspondants de guerre de consulter leur officier accompagnateur avant toute diffusion.

En cas de nécessité opérationnelle, les consignes complémentaires pourront être données pour garantir la sécurité du dispositif militaire.

6 / Toutes les demandes de reportages et d'interviews seront centralisées par le centre militaire de presse. Aucune action de communication ne pourra avoir lieu inopinément. Aucune interview ne pourra avoir lieu sans autorisation du centre militaire de presse.

Signature<sup>3</sup>.

3. Dater et signer, après avoir porté la mention manuscrite « lu et approuvé ».

2 / *Protocole d'accord relatif aux relations entre les organismes de presse et le ministère de la défense en cas de confrontation armée au Moyen-Orient*

*Entre les soussignés*

Le ministère de la défense, sis 14, rue Saint-Dominique, 00450 Armées, représenté par le général Raymond Germanos, chef du Service d'Information et de Relations publiques des Armées.

d'une part,

et

d'autre part,

*Il a été convenu et arrêté ce qui suit*

ARTICLE PREMIER. — *Objet* : Le présent protocole a pour objet de définir les relations entre les organismes de presse et le Service d'Information et de Relations publiques des Armées (SIRPA) en cas de déclenchement d'un conflit armé au Moyen-Orient. Ce protocole est applicable à tous les correspondants de guerre relevant de ces organismes, présents au Moyen-Orient, pour toute la durée de leur mission, qu'il s'agisse de journalistes et techniciens de télévision, de radio, de presse écrite ou des correspondants d'agence de presse et d'agences de photos. A ce titre, les organismes de presse s'engagent à porter à la connaissance de leurs correspondants les dispositions du présent protocole.

ART. 2. — *Règles générales* : Les règles générales énoncées ci-dessous, établies à partir du décret du 22 juin 1944, ont pour objet de définir le régime et les conditions d'exercice des fonctions de correspondant de guerre exerçant en zone d'engagement opérationnelle :

2.1. — Les correspondants de guerre sont proposés par leurs organismes employeurs, en priorité parmi les journalistes accrédités défense permanents. Si la situation l'exige, de nouveaux correspondants de guerre pourront être accrédités par le ministère de la défense auprès des différents commandements militaires.

2.2. — Les correspondants accrédités seront soumis aux règlements militaires français dès l'instant où ils pénétreront dans la zone d'engagement des forces françaises.

2.3. — Le centre de presse militaire français installé à Riyad sera le *point de passage obligé* pour obtenir l'autorisation d'accès aux bases de stationnement des forces françaises.

2.4. — Compte tenu des impératifs opérationnels, les correspondants de guerre français et éventuellement étrangers autorisés à accéder aux bases de stationnement du dispositif français seront intégrés dans des « pools » qui assureront, dans la mesure du possible, des reportages en zone d'engagement, sous la conduite d'un officier de presse du SIRPA.

2.5. — Ces correspondants de guerre seront tenus de mettre à la disposition des autres médias les documents photographiques, audiovisuels et radiophoniques, réalisés lors des reportages en zone d'engagement.

ART. 3. — *Aide apportée par le ministère de la défense* : En termes logistiques, une assistance sera assurée par le ministère de la défense aux correspondants de guerre sous réserve des contraintes opérationnelles et diplomatiques et des exigences des autorités locales :

- acheminement des correspondants et de leurs reportages de Riyad vers les forces françaises par moyen militaire ;
- hébergement et alimentation en zone française ;
- renouvellement des effets d'habillement et de protection NBC, si nécessaire, et à titre onéreux, étant entendu que l'équipement initial des accrédités relève de leur responsabilité, par achat direct auprès du GIAT pour les effets d'habillement et auprès de la Direction centrale du Service de Santé des Armées pour les produits auto-injectants ;
- mise à la disposition des correspondants de guerre, à titre onéreux, de la station Immarsat du ministère de la défense ;
- possibilité offerte aux correspondants d'utiliser les photos et bandes-vidéo de l'ECPA. Les documents seront signés par leur auteur et porteront la mention : « Valable pour une durée de un mois à partir de la date de remise. »

Ce dispositif prévisionnel est susceptible d'être adapté localement, en fonction de l'évolution de la situation. En cas de nécessité, la priorité d'affectation des moyens militaires sera toujours donnée à l'emploi opérationnel.

ART. 4. — *Remboursement des dépenses supportées par les armées* : Les dépenses faites par l'armée pour le compte des correspondants de guerre feront l'objet d'apurements ultérieurs. Le traitement et les divers frais qui leur incombent seront entièrement payés par les organismes employeurs.

ART. 5. — *Assurances* : Les organismes employeurs s'engagent à assurer leurs correspondants contre tous les risques découlant de l'exercice de leur profession dans le cadre de leur mission au Moyen-Orient (assurance sur la vie, risque de guerre...).

ART. 6. — *Clauses particulières* :

6.1. — Les autorités militaires s'efforceront d'accorder aux correspondants de guerre la plus grande liberté d'action possible dans leur travail, sous réserve qu'ils respectent, dans le cadre de la déontologie de leur profession, les dispositions définies pour assurer la sécurité des troupes et la dignité humaine. Ces dispositions feront l'objet d'un engagement particulier qui sera signé par chaque correspondant de guerre présent sur zone.

6.2. — Les correspondants de guerre étrangers, agréés par les Gouvernements alliés et accrédités auprès de leurs armées, pourront être accrédités auprès des armées françaises dans les mêmes conditions que les correspondants de guerre français. La priorité des reportages en situation d'actualité sera d'abord accordée aux équipes françaises.

6.3. — Toutes les réclamations que les correspondants de guerre souhaiteront formuler à l'autorité militaire seront transmises à l'officier du SIRPA, chef de la mission presse.

Paris, le 7 janvier 1991

Pour

Pour le ministre de la défense  
par délégation  
le général Germanos.

GUY CARCASSONNE  
OLIVIER DUHAMEL  
YVES MÉNY

*Pouvoirs-débat :*  
*Parlements et démocraties*  
*en guerre*

Olivier DUHAMEL : Au terme de la guerre du Golfe le temps est venu pour un regard comparatif sur la pratique institutionnelle dans les principales démocraties occidentales. Disons en tout cas pour une comparaison entre la France, les Etats-Unis, l'Italie et la Grande-Bretagne. Les thèses d'Yves Mény sont, je crois, un peu radicales en la matière.

Yves MÉNY : Il me semble nécessaire de distinguer différents niveaux. La première question est de savoir si les Parlements peuvent décider, au sens strict du terme, de la participation à un conflit ou de la gestion de ce conflit et d'autre part s'ils peuvent et doivent débattre (et de manière approfondie) du problème de l'entrée en guerre ou de la participation à une opération dite de « police internationale ». Sur le premier point, je crois qu'il n'existe en fait aucun système démocratique ni aujourd'hui ni dans le passé dans lequel les Parlements aient joué un rôle vraiment crucial. Si je prends par exemple l'expérience de la France, on peut constater que depuis la guerre 39-45 jusqu'à aujourd'hui le Parlement a eu un rôle décisionnel relativement mineur soit en 1939-1940, soit pendant la guerre d'Algérie soit pendant l'application de l'article 16. On connaît la position du général de



Gaule qui considérait que le Parlement pouvait se réunir mais surtout ne pas prendre de décisions. Donc de ce point de vue là je crois que la France ne se différencie pas beaucoup des autres démocraties.

Olivier DUHAMEL : A ce propos, est-il permis d'essayer de contredire ou de nuancer ce point de vue, sur lequel apparemment l'accord est très large ? Notons d'abord que tant aux Etats-Unis qu'en France, le Parlement a été appelé à débattre et à voter sur l'opportunité de la participation de leur pays à un conflit militaire ; et que dans les deux cas ce vote a été favorable. Question à Yves Mény : que se serait-il passé aux Etats-Unis si au Congrès le vote n'avait pas été positif ? Question à Guy Carcassonne : que se serait-il passé en France si à l'Assemblée nationale le vote n'avait pas été positif ?

Yves MÉNY : En ce qui concerne les Etats-Unis les choses sont relativement claires. Elles sont claires quant à la pratique politique et elles sont obscures du point de vue du droit constitutionnel, c'est-à-dire que Bush avait très nettement fait savoir que, quel que fût le résultat du vote au Congrès, de toute façon il se gardait une marge de manœuvre décisionnelle, ce qui revenait à mettre le Congrès sur la touche.

Cette position stricte a été rendue possible en raison de la confusion qui règne aux Etats-Unis sur la possibilité qu'a le Congrès de contrôler la déclaration de guerre ou non. La Constitution lui donne effectivement ce pouvoir mais par ailleurs le Président est le chef des armées et le chef de l'Exécutif et il considère qu'il a une marge de manœuvre indépendamment du Congrès.

Guy CARCASSONNE : En France la réponse est parfaitement claire. Le vote est intervenu sur le 49.1 de la Constitution à la fois parce qu'il n'y avait pas d'autre moyen et parce que celui-là est parfaitement légitime. S'il y avait eu refus, le Gouvernement aurait été renversé. Cela aurait traduit une crise entre l'Exécutif et le Législatif, à charge pour celui auquel la Constitution confie ce soin d'en tirer les conséquences avec la palette des armes dont il dispose. C'est tout, et c'est au demeurant parfaitement logique. Le Gouvernement considérait qu'il devait être prêt à engager la France dans un conflit armé, il engageait sa responsabilité sur ce point. Il se trouve qu'en l'occurrence il n'y avait pas de suspense sur l'issue du vote. Mais s'il y avait eu du suspense, s'il y avait eu un doute, la réponse à apporter était parfaitement claire et démocratique.

Olivier DUHAMEL : Et la France bien entendu, indépendamment de ce vote, aurait participé à la même manière au conflit.

Guy CARCASSONNE : En tout état de cause, la France aurait vraisemblablement participé de la même manière au conflit d'une part parce que la réponse négative donnée par hypothèse à l'Assemblée nationale aurait pu être considérée comme n'étant que provisoire — s'il y avait dissolution derrière c'eût été aux électeurs de trancher —, mais d'autre part et surtout parce que juridiquement évidemment ce vote, comme chacun sait, n'était pas indispensable. Il ne s'agissait pas d'une autorisation, il s'agissait bien d'un engagement de confiance sur un sujet précis. Il n'était pas du tout indispensable à ce que, juridiquement, le chef des armées fût en mesure d'engager la France dans ce conflit.

Olivier DUHAMEL : Pour faire transition mais quand même porter tout de suite une première contradiction à ce que je sais des thèses d'Yves Mény, je note que le texte constitutionnel américain est beaucoup plus clair, beaucoup plus « parlementaire » sur la question de la Déclaration de guerre que le texte constitutionnel français. Et pourtant, nous savons tous qu'aux Etats-Unis les Présidents, y compris pour la guerre du Golfe, ont imposé, ou auraient imposé s'il y avait eu lieu de le faire, une interprétation présidentialement des pouvoirs du Président en la matière, fût-ce contre le texte de la Constitution — sauf si l'on explique qu'il ne s'agit pas d'une guerre mais d'une opération de police internationale ce qui est le biais pour s'en sortir...

Guy CARCASSONNE : Et sans la possibilité en cas de désaccord du Législatif de faire trancher ce différend par le peuple.

Yves MÉNY : Il est évident que sur le strict plan juridique l'échappatoire a consisté à considérer qu'il ne s'agissait que d'une opération de police internationale et pas d'une guerre. L'argument est particulièrement important dans l'hypothèse italienne puisque la Constitution italienne interdit théoriquement à l'Italie de participer à des opérations de guerre. En revanche il lui est possible dans le cadre de ses alliances et dans le cadre de l'ONU de participer à des opérations dites de « police internationale ». L'argument n'est pas négligeable. Mais pour en revenir à mon point de départ, les Etats-Unis et la France ne sont pas dans des situations substantiellement différentes. Les principales différences tiennent au régime politique, l'un parlementaire, l'autre présidentiel. Les mécanismes travaillent d'une manière différente mais je suis d'accord avec Guy Carcassonne dans l'un et l'autre cas, c'est le Président qui a mené la politique, qui a pris ses décisions, ses responsabilités et sur ce point fondamental le Parlement, dans une hypothèse comme dans l'autre, n'a pas le pouvoir de décision effectif.

Olivier DUHAMEL : Venons-en au deuxième point.

Yves MÉNY : Le deuxième argument porte sur le débat parlementaire accompagnant une telle politique. Là aussi, on relève des différences d'ordre institutionnel. Par exemple parmi les pays dont nous parlons Grande-Bretagne - Italie, France - Etats-Unis, la France du fait de son régime spécifique était le seul qui ne fût pas en session ordinaire. Dans les trois autres cas de figure le Parlement était réuni. Donc ces différents Parlements ont débattu plus longuement du problème du Golfe parce que moins contraints par l'ordre du jour et par le calendrier politique. Autrement dit il ne faut pas polariser le problème sur les jours précédant le 15 janvier 1991 mais peut-être sur une plus longue période, et tant au Congrès des Etats-Unis qu'en Italie, par exemple, ce débat a été plus long, plus substantiel.

Guy CARCASSONNE : De deux choses l'une. Soit on raisonne sur courte période, celle pendant laquelle le Parlement n'était pas en session, et à ce moment-là il faut aller un peu plus loin dans le détail et je pense que nous allons le faire. Soit on raisonne sur une plus longue période, sur les quelque sept-huit mois qu'a duré le conflit, et alors, trois de ces sept mois étaient une période de session au cours de laquelle le sujet est revenu constamment au centre des préoccupations parlementaires et du débat avec le Gouvernement fût-ce sous la forme de « questions d'actualité du mercredi ». Mais dans une actualité qui ne changeait pas jour par jour durant cette période-là, on peut raisonnablement considérer que le fait d'avoir l'occasion d'en débattre une fois par semaine n'était pas insuffisant.

Yves MÉNY : Je suis d'accord avec Guy Carcassonne pour considérer que le débat a été un débat répétitif, pendant toute cette période, mais j'espère qu'il comprendra mon scepticisme quant à la portée et à la substance des questions du mercredi.

Guy CARCASSONNE : Oui, à condition que vous vouliez bien partager mon propre scepticisme quant à la portée et à la profondeur d'un certain nombre d'autres débats à l'étranger dont le caractère, soit rituel, soit extrêmement limité, sautait aux yeux pour qui les écoutait. L'autre observation que je veux faire, est qu'on ne peut pas déduire de la brièveté du débat, son absence de sérieux ou de caractère démocratique. Il est heureusement des situations historiques dans lesquelles les choses, si complexes soient-elles, font apparaître des choix clairs. On ne peut pas déduire du fait qu'une écrasante majorité de gens appartenant à des partis divers se rangent au même choix, que ce choix n'a pas été démocratiquement débattu. La spontanéité dans l'adhésion n'est pas forcément synonyme de suivisme, d'irréalisme ou de déficit démocratique.

Olivier DUHAMEL : Peut-être pourrions-nous concentrer la discussion maintenant, sur le rôle des Parlements dans la période de la guerre non pas au sens juridique, mais à tous les autres sens, au sens presque « historique » du terme c'est-à-dire dans la période de janvier-février. Quelle est l'ampleur de la différence entre des Congrès et des Parlements qui sont en session et qui ont une attention constante à ce problème comme on l'a dit, en Grande-Bretagne, en Italie, en Espagne, aux Etats-Unis, et un Parlement assez largement absent comme en France ?

Yves MÉNY : La première question qui se pose est celle de l'organisation des débats. Si l'on admet qu'un problème, comme celui de la guerre du Golfe, dépasse les clivages partisans habituels, cela signifie à mon sens que le débat doit être plus ouvert qu'il ne doit pas *stricto sensu* être réservé aux chefs de groupes, dans la mesure où les problèmes d'organisation parlementaire ne devraient plus, sur une question qui est celle de la paix et de la guerre, jouer de la même façon que lorsqu'il s'agit d'adopter le budget de l'Etat. Ce qui est frappant par exemple, c'est que le pays le plus engagé dans la guerre, les Etats-Unis, a été celui qui a été également le plus divisé dans son vote quant à l'approbation de la politique de Bush. Le Sénat a voté à 52 contre 47 tandis que la Chambre approuvait la politique du Président à 58 % des voix contre 47 % d'opposants, c'est-à-dire une division infiniment plus marquée qu'en France notamment. Je crois qu'on aurait pu donner plus de latitude aux parlementaires, car le débat est un des ingrédients majeurs du système démocratique.

Olivier DUHAMEL : Un des éléments d'explication, ou une des difficultés supplémentaires, venait du fait que le système politique américain étant ce qu'il est, les divisions entre partisans et adversaires de la guerre traversaient très fortement les deux grands partis et en tout cas l'un de ces deux grands partis à savoir le Parti démocrate, alors qu'en France, même si ces divisions se retrouvent partout, évidemment, même s'il y a des adversaires de la guerre dans la quasi-totalité des familles politiques, nous avons trois grandes familles qui étaient totalement hostiles ou très largement hostiles à ce conflit : le Front national, le Parti communiste et les écologistes. Deux de ces trois forces politiques étaient absentes du Parlement, les lepenistes et les écologistes, la troisième peu représentée, du fait de notre système majoritaire, ce qui ne favorise probablement pas l'ampleur des débats audit Parlement.

Guy CARCASSONNE : Oui mais ceci est un type de considération dans lequel il est difficile d'entrer sans déborder du sujet. Sinon on peut dire également qu'aux Etats-Unis il y a au moins 60 % de la popula-

tion qui est écartée du Parlement, qui est celle qui ne vote pas lors des élections. Je ne pense pas qu'il soit pertinent à cette occasion de télescoper deux sujets. En réalité, il faut bien voir qu'on ne peut pas dire à la fois que le débat a été court au Parlement et en plus que ceux qui ne sont pas au Parlement n'ont pas pu débattre. Cela veut dire tout simplement que le débat se tenait également dans d'autres enceintes que le Parlement, qui n'en a pas le monopole. Il a le monopole de la représentation nationale, il n'a pas le monopole de la fonction de Forum et on le sait bien. La deuxième remarque que je voulais faire c'est que, une fois encore, lorsqu'il y a eu lieu à vote, à part le groupe communiste, aucun n'a été en mesure d'imposer une discipline de vote absolu puisqu'il y a eu de l'évaporation dans un peu tous les groupes. C'est quand même quelque chose qui était possible même si c'est resté marginal.

Olivier DUHAMEL : Jean-Pierre Chevènement s'en est même félicité...

Guy CARCASSONNE : Donc ça existait même si c'était marginal. La troisième remarque c'est que le système français a ses particularités, et le pays aussi a ses particularités, et il me semble que le plus important n'est pas forcément de s'arrêter à l'aspect procédural et au débat dans le lieu destiné à cette fin, mais d'avoir aussi en tête d'autres fonctions qu'ont les parlementaires et les particularités de la situation française. Ce qui signifie en clair, qu'il y a en France un certain nombre de communautés variées, extrêmement importantes, quantitativement considérables qui avaient une sensibilité particulière. Qu'un nombre très important de parlementaires, qui sont en même temps pour beaucoup d'entre eux des élus locaux, aient passé moins de temps au Parlement et plus de temps sur le terrain à entretenir le dialogue, à multiplier les explications auprès de tous ceux qui pouvaient se sentir soit inquiets, soit désemparés, n'est certainement pas quelque chose qu'il faille mettre au passif de notre système démocratique. Et de fait il y a quelque chose qui a été considéré par beaucoup comme quasi miraculeux dans la manière dont la France sur le plan intérieur est restée calme pendant toute cette période. Ce n'est pas le fait du hasard et, en tout cas, pas seulement le fait de la bonne intégration spontanée de beaucoup de gens. Je pense qu'on aurait pu avoir des débats peut-être plus vifs, peut-être plus approfondis, mais aussi peut-être plus polémiques avec des effets éventuellement un peu excitants. Là où nous avons eu au contraire des gens sur le terrain, à sillonner leur circonscription, à poursuivre des campagnes d'explication tous partis confondus et

je pense que la conjugaison de ce plus et de cette absence de moins n'a pas été pour rien dans le fait que toute cette période ait été traversée dans un calme remarqué.

Olivier DUHAMEL : Il y a un point sur lequel il nous faut insister. Il s'agit de la fonction de forum des Parlements. La différence entre les Etats-Unis et la France est très importante et, pour parler clair et direct, au détriment de la démocratie française et du Parlement français. Le travail fait par le Congrès américain et particulièrement pendant cette guerre par le mécanisme des *Hearings* de ces commissions publiques télévisées est de la plus haute importance. L'organisation de la délibération publique et télévisée est largement faite par le Congrès. Quel est le lieu où l'on a vu venir le secrétaire d'Etat James Baker, le secrétaire à la défense Dick Cheney, le chef d'état-major Colin Powell, nombre d'experts militaires, géopolitiques de toutes sortes, un certain nombre d'intellectuels, même dans certains cas ? Le Congrès, les commissions du Congrès, ces auditions publiques. C'est-à-dire que les questions étaient posées par les parlementaires, l'agenda fixé par les parlementaires, les responsables politiques de plus haut niveau interpellés par des parlementaires, le tout devant les caméras de la télévision. Le Congrès organise la réflexion et la délibération publiques, télévisées de façon quasi continue par la chaîne CNN et assez largement par la chaîne publique PBS sans compter des reprises importantes dans les journaux télévisés. Prenons, par comparaison, la France : où va parler l'amiral Lanxade ? A « 7 sur 7 ». Où va parler Pierre Joxe ? A « 7 sur 7 ». Où interviennent les généraux dits d'opérette par ceux qui aiment les railler et que j'ai trouvés dans l'ensemble assez sérieux, mais c'est un autre problème ? Sur les chaînes de télévision. Comment interviennent les intellectuels ? Par la presse écrite et la télévision. Autrement dit les équivalents français de Sam Nunn ou de Ted Kennedy sont Anne Sinclair ou Patrick Poivre d'Arvor. Et donc on se trouve dans un système où le Parlement français a été complètement incapable, une fois de plus, car il l'est profondément, d'organiser un travail parlementaire et une activité de délibération qui puissent se connecter avec la télévision alors que c'est l'inverse aux Etats-Unis. Tel est pourtant l'un des rôles du Parlement dans une démocratie moderne. C'est consternant pour la France.

Yves MÉNY : Je partage largement ce point de vue et je diverge quelque peu sur l'appréciation qu'a faite Guy Carcassonne du rôle local des parlementaires français. Précisément, pour moi le mal

serait peut-être là. Certes, la France est restée calme mais je dirai que tous les autres pays occidentaux sont restés aussi d'un calme imperturbable : peu de manifestations, pas de grève, pas de protestations violentes sauf peut-être en Allemagne. Et je crois que ce calme est dû peut-être (je veux bien leur rendre ce mérite) aux campagnes d'explication des élus au plan local. Mais en même temps ce calme c'est le calme d'une opinion publique complètement écrasée par les événements et qui retient son souffle. En revanche, si ce système local-national a ses mérites, il a aussi pour conséquences de détourner les élus nationaux de leur tâche nationale et internationale et j'en verrais une autre illustration dans la tragique absence des parlementaires français au Parlement européen. Ils se sont distingués non seulement par leur absence d'intervention mais par leur absence physique tout simplement. Si mes informations sont bonnes il n'y a guère eu que Jean-Pierre Cot pour représenter la position française au sein du Parlement européen. Je trouve cela un peu triste et significatif de l'indifférence des parlementaires pour le débat démocratique. Pour ma part, je ne suis pas très optimiste quant au pouvoir des Parlements mais je leur vois une fonction importante qui est celle de débattre. On s'est même moqué d'eux en disant que c'était une *talking class*. Je constate en l'occurrence que cette *talking class* a peu parlé, a peu débattu si ce n'est de manière individuelle, ponctuelle et insuffisante au niveau des échanges entre hommes politiques.

Guy CARCASSONNE : Permettez-moi plusieurs éléments de réponse. Le premier : l'ensemble des pays est resté calme mais aucun des pays n'a dans sa population une aussi forte proportion d'habitants d'origine arabe ou musulmane qui avaient quelques raisons de se sentir plus directement concernés. C'est un élément qu'il ne faut ni méconnaître ni sous-estimer d'autant plus que l'Allemagne n'était pas militairement engagée dans les opérations, l'Italie relativement peu, l'Espagne pas du tout. De ce point de vue en Europe, la France et l'Angleterre étaient dans une situation à part.

Deuxième élément : Je donne volontiers acte à Yves Mény de ce que l'absentéisme des parlementaires français au Parlement européen n'est pas véritablement explicable et pas véritablement excusable et donne volontiers acte à Olivier Duhamel de ce qu'il y aurait sans doute plus d'intérêt qu'on ne semble en manifester à développer les auditions publiques à partir de l'Assemblée nationale et du Sénat, encore que l'on se heurte en France à un problème constant sur le sujet, qui se règlera sans doute un jour mais qui est une limite physi-

que : le nombre limité de chaînes et l'absence de chaînes spécialisées dans l'information permanente. Reste que je souhaiterais aller un peu plus loin dans le détail. Premièrement il ne faut pas oublier, que même si elles n'ont pas été télévisées, les séances de commissions durant lesquelles les équivalents français de James Baker c'est-à-dire Roland Dumas, de Dick Chesney c'est-à-dire successivement Jean-Pierre Chevènement et Pierre Joxe, de Colin Powell c'est-à-dire le général Schmitt ont été entendus, ont existé. Ces réunions ont eu lieu. Les parlementaires ont pu poser toutes les questions qu'ils entendaient poser. J'irais même jusqu'à avancer l'idée selon laquelle l'absence des caméras a peut-être permis qu'ils obtiennent occasionnellement des réponses moins convenues que celles que ces mêmes personnalités auraient faites en présence de la presse. Pendant toute la durée du conflit ou plus exactement à partir du mois d'août, il y a eu un certain nombre de ponctuations et de permanences. Les ponctuations ont été le débat du 27 août ouvert par un message du Président de la République et suivi par un débat sérieux, même si Yves Mény trouve qu'il a été trop bref, mais qui je crois évoquait l'ensemble des arguments qui étaient en cause et des interrogations que les uns et les autres avaient. Il y a eu ensuite le débat du 16 janvier ouvert par un message du Président de la République et dans lequel le Gouvernement a engagé sa responsabilité. C'est le débat du 19 mars qui, en quelque sorte, a conclu cette période. Toujours dans les ponctuations il y a eu un recours fréquent mais très direct du Président de la République à l'instrument télévisuel pour s'adresser directement aux Français pour leur expliquer à chaque phase ou à chaque tournant, aussi précisément que possible, ce qu'il était en train de faire. Et puis il y a eu en dehors de ces ponctuations des permanences qui n'étaient pas secondaires. Je pense évidemment aux réunions hebdomadaires qui, à partir de la fin du mois d'août, ont eu lieu autour du Premier ministre avec des représentants des groupes parlementaires des deux Assemblées. Naturellement, cela a concerné une vingtaine de personnes qui entraînent de ce fait dans ce qu'on pourrait appeler la catégorie des *happy few*. Cela ne concernait pas l'ensemble du Parlement. Mais deux brèves remarques à cet égard. La première c'est que les parlementaires en question, qui étaient les représentants de leur groupe, pouvaient répercuter auprès de leur groupe un certain nombre d'éléments, d'informations, d'analyses qui étaient assez détaillées, et ils disposaient pour parler avec leurs collègues de groupes de plus de temps que par définition des auditions de ministres ne l'auraient permis. D'autre part et surtout ils ont eu, grâce à ce système de rencontres confidentiel, un certain nombre



d'informations extrêmement importantes (pas toujours : c'était l'actualité qui dictait, parfois il n'y avait rien de confidentiel à leur dire, parfois il y avait des informations extrêmement confidentielles). Ils ont d'ailleurs parfaitement respecté la confiance et ils ont pu de ce fait être au courant de beaucoup de détails qu'il n'était pas possible, pour des raisons de sécurité ou pour des raisons militaires de faire ou de laisser connaître. A charge pour eux ensuite de ne les communiquer qu'à un nombre relativement limité de leurs dirigeants respectifs. Mais une fois encore j'insiste la confidentialité a été bien gardée. Je ne crois pas beaucoup m'avancer en disant que ces parlementaires-là, et ceux à qui ils ont choisi de transmettre les informations dont ils étaient dépositaires, ont eu accès à beaucoup plus d'éléments confidentiels qu'aucun autre parlementaire des pays engagés dans la coalition à l'exception peut-être de ceux qui au Congrès américain (deux dans chaque chambre si mes souvenirs sont exacts) sont spécifiquement désignés pour cette fonction.

Olivier DUHAMEL : Je suis assez largement d'accord avec ce que dit Guy Carcassonne sur le fait qu'un certain nombre de responsables politiques parlementaires ont été associés étroitement et sur le fait que la lecture de la pratique institutionnelle de la V<sup>e</sup> comme ultra-présidentaliste et court-circuitant totalement le Parlement dans cette affaire relève d'un cliché caricatural, mais je reste également convaincu que la question de la connexion entre le Parlement et le média télévisuel pour l'organisation de la délibération publique est une question fondamentale. Je pense qu'un certain nombre des objections qui ont été apportées ne sont pas décisives. Celles de l'audience par exemple. Il faut admettre maintenant dans des pays développés sur le plan télévisuel comme les nôtres, que l'on peut avoir des émissions d'intérêt public pour des audiences limitées et qu'une audience limitée ce sont plusieurs dizaines et même centaines de milliers de personnes et que, lorsque les étudiants américains par exemple ont la possibilité de suivre pendant des heures des *hearings* sur une chaîne de télévision, même si, en termes d'audience, la part de marché est infime, la part de développement de la réflexion démocratique est considérable.

Les sommes nécessaires pour retransmettre le matin sur une chaîne publique un certain nombre de ces débats ne sont probablement pas hors d'atteinte. Par ailleurs l'argument qui consiste à dire que devant les caméras les réponses sont convenues me semble relativement inexact ou tout au moins deviendrait rapidement inexact parce que si, au début certainement, cela jouerait, qu'ensuite la

logique de la discussion changerait les choses. Les *hearings* américains prouvent que les réponses n'étaient pas convenues et qu'elles participent à une vraie discussion d'intérêt public et que, par conséquent, la place du Parlement, l'image du parlementaire et je dirai, au-delà, du politique, est d'une autre nature. A partir du moment où l'on vit dans une situation d'antiparlementarisme latent, de malaise des parlementaires, justifié ou non, et, pire, de crise du politique, il est important de trouver des moyens d'y porter remède, et une des façons d'y porter remède consiste à rendre les politiques parties prenantes des grands débats publics lorsqu'ils concernent la société. Je veux dire qu'en France les seules voix que l'on ait entendues formulant une critique radicale de cette guerre — telle n'était pas ma position mais je pense qu'il était important de les entendre — ces principales voix étaient celles d'individus comme Régis Debray ou Gilles Perrault c'est-à-dire largement extérieurs à l'univers politique, alors que les équivalents étrangers de Régis Debray ou de Gilles Perrault étaient le sénateur Edward Kennedy pour les Etats-Unis, l'« honorable Member Tony Benn » en Grande-Bretagne, Occhetto en Italie, donc des personnages clés du débat politique. Quand on se trouve dans une situation dans laquelle, pour une fois, une question d'importance politique première, se trouve concerner l'ensemble de la population, il est extrêmement fâcheux que les grandes voix dissidentes et que les grandes structurations de la délibération se fassent en dehors du Parlement, voire même en dehors des politiques.

YVES MÉNY : Je trouve que l'argumentation de Guy Carcassonne sur la façon dont s'est déroulé le débat politique en France est juste sur un point, à savoir que ce débat s'est organisé de manière relativement efficace en limitant les dégâts. Du point de vue de l'Exécutif c'est sans doute positif. Il y a eu une gestion de l'opinion publique par le Président et une gestion du Parlement par les élites parlementaires c'est-à-dire une vingtaine de personnes présentes chez le Premier ministre. Mais manque le maillon fondamental qui était le relais entre les décideurs, le Parlement et l'opinion publique, car ces relais ont été ou bien directs c'est-à-dire entre le Président et l'opinion ou bien ont été pris en charge par les médias mais je regrette de dire que le Parlement a été en quelque sorte « en vacance » pendant cette période car on ne l'a pas entendu en tant que tel. On a pu entendre les voix de quelques parlementaires mais le Parlement a été absent. Une part de cette responsabilité provient peut-être de l'Exécutif mais, pour ma part je la vois dans le Parlement lui-même car il a accepté d'être marginalisé, le prétexte en est que ces problèmes seraient des problèmes cruciaux qu'il ne convient pas de trop agiter devant l'opinion publi-

que. Du même coup notre circuit politique devient un circuit très largement élitiste. J'en vois bien les avantages mais du point de vue du débat démocratique j'en vois aussi les graves inconvénients. A force de ne pas vouloir aborder sur la place publique certains problèmes difficiles eh bien ces problèmes sont abordés sur les marges et d'une manière sans doute beaucoup plus contestable et beaucoup plus critiquable.

Guy CARCASSONNE : En réalité ce que vous venez de dire l'un et l'autre permet selon moi de mettre le doigt sur un double désaccord de ma part. Premier désaccord, je pense que vous avez du débat démocratique une conception esthétique. Pour moi, ce qui compte avant tout, c'est que le débat ait lieu, qu'il soit démocratique, que toutes les voix exposant tous les points de vue puissent se faire entendre. Je ne crois pas que l'on puisse incriminer les Institutions dans le fait que ni Gilles Perrault, ni Régis Debray ne soient parlementaires, pas plus que dans le fait que chez les parlementaires et en dehors du Parti communiste et de Mme Stirbois, il ne se soit trouvé aucune voix pour défendre leur thèse. Ce qui compte, une fois encore, ce n'est pas qu'il y ait un en-soi parlementaire qui fasse que les parlementaires seuls doivent faire le débat et que dès lors qu'ils ne le font ou ne l'ahiment pas, il n'y a plus de débat démocratique. Je crois que c'est une idée fausse. Au demeurant, lorsqu'ils participent à des débats sur des chaînes télévisées, que le maître du jeu s'appelle Michel Vauzelle ou Anne Sinclair, c'est quelque chose qui à mes yeux ne fait pas une immense différence. L'autre désaccord fondamental concerne le rôle même du Parlement. Et là il me semble que nous touchons au fond des choses. Je ne crois pas personnellement que le Parlement dans les sociétés modernes, ouvertes, et médiatisées soit le lieu ni impératif, ni même efficace des grands débats nationaux. C'est l'un des lieux, ce n'est pas le seul, ce n'est plus forcément le plus important, on peut le regretter mais c'est ainsi. Qu'il y ait de ce point de vue une différence entre la France et les Etats-Unis, certes, mais ce n'est pas la seule loin de là et je ne suis pas sûr que ce soit au détriment de la France si l'on en juge par l'intérêt politique que les citoyens manifestent à l'égard des Institutions. Mais surtout il me semble que l'activité tout à fait fondamentale, celle pour laquelle le Parlement, à mes yeux, est totalement irremplaçable, c'est avant tout de légiférer. Et lorsque Yves Mény disait tout à l'heure : « Le Parlement c'est fait avant tout pour parlementer, c'est la *talking class*, c'est vrai en ce qui concerne son origine. Il est essentiel et même vital qu'il en garde la possibilité, mais je crois que le plus important et

de très loin dans la fonction parlementaire moderne reste la fonction de législation pour laquelle il n'existe aucune espèce de substitut satisfaisant et que lui seul peut exercer de manière à la fois efficace et parfaitement démocratique. Puisqu'il y a d'autres lieux matériellement, physiquement apportés par le progrès moderne où peut se dérouler le débat on ne va pas chipoter, s'en plaindre et considérer qu'on doit revenir à une période contemplée avec nostalgie dans laquelle il n'est de bons débats qu'au Parlement et le Parlement n'est là que pour débattre.

Olivier DUHAMEL : Sur ce point le désaccord est en effet assez profond car au-delà du Parlement et avec le Parlement c'est l'ensemble des responsables politiques qui, à mes yeux, sont en cause. Admettre que le Parlement ne soit pas le principal lieu du débat démocratique, ne soit pas le principal vecteur de l'organisation d'un certain nombre de grands débats politiques, c'est accélérer une certaine crise de la représentation politique. Je pense qu'il ne s'agit absolument pas de savoir si Régis Debray et Gilles Perrault sont parlementaires ou ne sont pas parlementaires. Il s'agit de savoir si le débat sur la légitimité de cette guerre, sur les raisons de la guerre, sur les moyens de la guerre et les buts de la guerre, et les conséquences de la guerre enfin, est un débat qui va être conduit principalement avec des protagonistes extérieurs à l'univers politique, parlementaire et politique ou si ce débat va être conduit principalement par les responsables parlementaires et politiques et, de surcroît, dans le cas du Congrès américain à partir du Parlement. Je pense que c'est une question fondamentale. Le point n'est pas de déterminer entre Anne Sinclair et Michel Vauzelle lequel des deux est le meilleur professionnel. Ils ont des talents professionnels différents. Le problème est de savoir si Anne Sinclair va absorber la totalité de la fonction d'interpellation et d'explication politiques et s'il y aura un certain partage des tâches entre les journalistes et les politiques, dont les parlementaires, en la matière. Donc c'est vraiment un désaccord de fond.

Guy CARCASSONNE : Juste une précision pour dire qu'il ne s'agit pas de provoquer ou d'accélérer une crise de la représentation. Il s'agit simplement d'avoir la lucidité de prendre acte que la représentation a subi une mutation. Ce n'est quand même pas quelque chose de tout à fait renversant de constater qu'entre un régime de démocratie représentative aux débuts du suffrage universel avec des électeurs peu alphabétisés ayant accès à l'information à travers des journaux ou des affichages en mairie au bout de quelques jours la plupart du temps, d'une part, et d'autre part un corps électoral

complètement alphabétisé ayant l'information instantanément, le système de représentation a changé de nature. Et que l'on tire les conséquences de ce changement de nature pour les déplorer ou pour s'en féliciter, me paraît quelque chose d'assez naturel et d'assez sain. Reste que bien évidemment personne de raisonnable ne plaidera jamais pour que le Parlement n'exerce pas la fonction de Forum. Je considère seulement que c'est mener un combat d'arrière-garde, qui interdit de valoriser la situation actuelle, que de se braquer sur l'idée selon laquelle le Parlement devrait être le lieu exclusif du vrai débat. Après tout Valéry Giscard d'Estaing n'est pas parlementaire, cela ne l'a pas empêché de faire entendre sa voix. Ceux qui étaient hostiles à la guerre, il se trouve qu'ils étaient paraît-il plus nombreux hors du Parlement qu'au sein du Parlement. On ne va quand même pas faire de la polémique à l'intérieur du Parlement l'unique indice de l'existence d'une démocratie.

Olivier DUHAMEL : Il ne faut pas résumer la délibération à l'affrontement entre les partisans et les adversaires de la guerre. Même au sein de ceux qui défendaient la nécessité de guerre, des points de vue très différents méritaient confrontation. Et même dans la délibération il y a aussi une fonction d'information. Je ne suis pas surpris par l'extrême habileté dialectique de mon collègue et ami Guy Carcassonne mais je ne pourrai pas accepter qu'il me règle mon compte en faisant de moi un nostalgique archaïque de l'ère pré-télévisuelle des analphabètes, car telle n'est pas ma position. Je pense que le moment est venu d'inventer une nouvelle forme d'insertion du Parlement dans le débat démocratique moderne et notamment dans le débat démocratique télévisé. Les Etats-Unis ont réussi, d'ailleurs d'assez longue date, cette invention et c'est peut-être pour cela qu'ils le font aussi facilement en temps de crise. C'est parce qu'ils ont pris l'habitude de le faire depuis le début de l'ère télévisuelle et que le Parlement français là-dessus a un retard catastrophique qui s'est révélé pendant cette guerre.

Yves MÉNY : La raison de mes critiques à l'égard du rôle qu'a joué le Parlement pendant cette crise est en fait plus profonde. C'est-à-dire qu'il m'a semblé que dans une situation assez dramatique, assez exceptionnelle au cours de laquelle le Parlement aurait pu trouver l'occasion de se ressaisir et de devenir malgré tout le Forum privilégié par une lecture à la fois politique et éthique des problèmes, le Parlement français me semble-t-il n'a pas pu, ou n'a pas su, ou n'a pas voulu saisir l'occasion. Et d'une certaine façon cette quasi-absence ou cette relative absence du Parlement m'inquiète parce que ce n'est pas un moment isolé dans

l'évolution du Parlement. De manière générale le Parlement français est trop souvent absent, en tant que Parlement, des grands enjeux et des grands débats nationaux. Certes un certain nombre de parlementaires prestigieux ou de grands élus locaux interviennent dans ce débat mais plus en tant que maires de Lyon ou de Bordeaux ou de Lille qu'en tant qu'élus nationaux. Et lorsque Guy Carcassonne nous explique que ces élus font sur le terrain un travail utile d'explication des positions françaises je tends à penser qu'hélas nos élus nationaux sont parfois un peu trop sur le terrain et pas assez souvent là où ils devraient aussi être, c'est-à-dire dans l'enceinte du Parlement pour confronter leurs opinions et les soumettre au verdict de l'opinion.

Guy CARCASSONNE : J'ai l'impression d'assister là à un mini festival des idées reçues. Premièrement, poursuivant dans la veine précédente je dis à Olivier Duhamel que je suis à 100 % d'accord avec lui sur le fait que le Congrès des Etats-Unis remplit admirablement et d'une manière inégalable la fonction d'information et de Forum. Il n'y a qu'un tout petit détail qui me gêne c'est que la fonction de Forum peut, sinon aussi bien du moins, aussi efficacement être remplie ailleurs. En revanche la fonction législative, fonction qui ne peut être remplie ailleurs, se trouve au Congrès des Etats-Unis extraordinairement mal assumée. L'image du « cimetière législatif » reste vraie et ce que personne d'autre que le Congrès américain ne pourrait faire — légiférer — le Congrès américain n'est pas en mesure de le faire. Entre les deux fonctions traditionnelles de contrôle et d'information d'une part, et de législation d'autre part, il y en a une qu'il remplit très bien mais c'est au prix d'une déréliction totale de l'autre ce qui à mon avis n'est pas pour rien dans un certain nombre de difficultés américaines, confère l'importance phénoménale du déficit budgétaire.

La deuxième remarque est plutôt destinée à Yves Mény. Je tiens à dire en premier lieu qu'il y a eu dans ces débats, même s'ils n'ont pas été forcément extrêmement longs, d'admirables discours avec une véritable compétence en termes de relations internationales, un véritable souci éthique et de véritables interrogations. Tout a été dit, avec concision, parfois avec beaucoup de hauteur et occasionnellement admirablement. J'ai des noms en tête, je ne les citerai pas pour ne pas faire de jaloux... Troisième élément. Oui il y a un rôle national pour les élus. Mais dans la conception que je persiste à en avoir, qui est une conception avant tout législative, on ne peut pas à la fois comme on le fait occasionnellement critiquer l'absentéisme et omettre de s'attacher à la qualité des débats. Dans les

débats législatifs, qui sont les plus importants même s'ils n'intéressent pas grand monde, il y a évidemment l'image traditionnelle et désolante des travées vides, la poignée de députés ou de sénateurs présents en séance. Visuellement c'est abominable, techniquement ce n'est pas dramatique. Ne sont là que les parlementaires qui sont ou motivés ou compétents, le plus souvent les deux à la fois. On pourrait en avoir davantage, on pourrait les forcer à être plus présents. Par définition on aurait des parlementaires qui, sur le sujet, ne se sentent ni motivés, ni compétents et qui le seraient d'autant moins qu'ils seraient assignés au rôle de « plantes vertes ». Ce serait esthétiquement infiniment préférable. Ce serait du point de vue de l'intérêt général et de la qualité législative quelque chose à quoi il n'est pas sûr que l'on gagnerait beaucoup.

YVES MÉNY : Je retrouve chez Guy Carcassonne deux des valeurs qui sont les valeurs permanentes de « la démocratie française », c'est-à-dire le souci de l'efficacité et d'autre part l'élitisme que d'aucuns appellent républicain mais qui est élitiste tout de même. Et je vois bien les mérites de ce système mais j'en vois aussi les inconvénients même si je ne discute pas la qualité et le mérite de certaines interventions, tout à fait remarquables c'est vrai, mais de quelques-uns seulement et je ne pense pas qu'on puisse limiter le débat démocratique à cela.

GUY CARCASSONNE : Je ne suis pas du tout d'accord et je récusé totalement le terme d'élitisme. Celui de l'efficacité je le prends très volontiers. Dès lors qu'elle est démocratique, l'efficacité ne me paraît pas une mauvaise valeur. Mais, en revanche, je refuse parfaitement l'élitisme pour l'excellente raison que s'il y a relativement peu de parlementaires en séance, ce ne sont pas toujours les mêmes. Ils tournent beaucoup. Certes dans le débat « Golfe » à proprement parler le nombre d'orateurs a été relativement limité. Cela a dû créer quelques frustrations. Que l'on donne la parole de préférence à ceux dans chacun des groupes que l'on juge les meilleurs, ce n'est pas une mauvaise chose. Dans le débat législatif, les sujets d'intérêt sont extrêmement variables, les motivations sont extrêmement éclectiques. Ce qui est certain c'est que tous les points de vue sont toujours et systématiquement exprimés et représentés et par des personnes qui, au même moment, ne sont jamais en nombre très élevé mais qui, tournant beaucoup et n'étant pas toujours les mêmes, conduisent à ce que dans une même année interviennent un nombre considérable de parlementaires en fonction de leur chef de compétence et d'intérêt, qui après tout ne sont pas des critères plus mauvais que d'autres.

Olivier DUHAMEL : Sans partager tout à fait la distance, sinon le mépris dans lequel Guy Carcassonne tient l'esthétique à l'heure du symbolique, notons avec satisfaction que finalement il admet que la fonction de délibération et de Forum est infiniment mieux assumée par le Congrès américain que par le Parlement français. D'où l'on peut déduire qu'il y a peut-être là, quelques leçons à prendre et quelques progrès à effectuer. Pour rétablir la supériorité du Parlement français sur ses homologues à laquelle il tient, il doit se pencher du côté de la fonction législative qui n'a évidemment aucun rapport avec notre débat d'aujourd'hui mais qui pourrait très utilement donner lieu, le moment venu, à un autre débat.

Guy CARCASSONNE : On peut toujours effectivement ne débattre que d'une jambe sur deux.

RÉSUMÉ. — *Comment faire fonctionner la démocratie en temps de guerre ? Comment associer la représentation nationale à la décision sans altérer l'unité du commandement ? Comment organiser la délibération publique sans détruire l'union nationale ? Vieilles questions, nouvelles réponses. L'importance prise par la télévision change les termes du débat. Un examen contradictoire des pratiques américaine, anglaise, française et italienne durant la guerre du Golfe remet en cause quelques idées reçues et prolonge la confrontation des différents systèmes politiques.*





# JOURNAL

## Le SIDA et la vie politique française

GÉRARD IGNASSE\*

Le Syndrome d'Immuno-Déficience Acquis (SIDA) constitue la deuxième peur des Français, juste après la drogue et avant le terrorisme ou la pollution<sup>1</sup>. On sait l'effet de la peur sur les réactions sociales et partant politiques. Tout aurait donc dû conduire à une irruption du thème du SIDA, fortement chargée émotionnellement, dans la vie politique française. On pouvait s'attendre à des clivages fondamentaux entre les forces politiques sur l'attitude à adopter face à cette terrible maladie.

Il n'en a rien été. A part quelques essais, d'ailleurs largement infructueux, de la part de l'extrême-droite groupée autour de Jean-Marie Le Pen, le SIDA n'a pas divisé la société française comme l'avait fait l'Affaire Dreyfus. Plus, apparaissant dans notre pays à une période marquée par une double alternance politique (1986, 1988), le SIDA a donné lieu à une certaine forme de consensus dans l'action des gouvernements successifs. Cela peut paraître d'autant plus étonnant que cette situation ne se retrouve pas dans l'attitude de l'ensemble des autres pays du monde (Etats-Unis et Grande-Bretagne par exemple). Le plus souvent, on y retrouve les clivages traditionnels entre politiques de prévention et d'exclusion.

On peut donc considérer que la France présente une formule spécifique de prise en charge des problèmes politiques et sociaux causés par l'apparition de la maladie. Si le bilan apparaît largement positif par rapport à d'autres pays, les conditions mêmes de la recherche du consensus n'ont pas manqué de provoquer certaines ambiguïtés, voire des lacunes, dans le dispositif mis en place.

On peut se demander si la question du SIDA n'est pas un des vecteurs de la recomposition politique qui est en train de s'opérer dans notre pays. En effet, c'est d'abord sur ce qu'il est convenu d'appeler les « problèmes

\* Maître de conférences de Science politique, Université de Reims.

1. Sondage ORF pour l'Institut des Hautes Etudes de Sécurité intérieure réalisé à l'automne 1989 et publié dans le n° 1 des *Cahiers de la Sécurité intérieure*, avril 1990, p. 18.

de société » qu'une nouvelle génération politique venant de la droite et de la gauche a trouvé des formes d'appréhension sinon communes du moins proches des questions politiques. Ces « problèmes de société » (dont le SIDA fait partie), la place de la « société civile » dans la vie politique ont même pris la plus grande part dans le discours politique.

L'étude des événements qui ont marqué l'intrusion du SIDA dans la vie sociale française depuis presque dix ans et l'analyse des réactions et actions politiques menées sur ce problème permettent de mieux comprendre la spécificité française à cet égard.

Les premiers cas de SIDA sont apparus aux Etats-Unis et en Europe au printemps 1981. A l'époque on ne connaissait rien des causes de la maladie, qui d'ailleurs n'avait pas encore de nom. En France, c'est au printemps 1983 que les médias découvrent cette maladie qui frappe d'abord les homosexuels : *Libération* titre sur toute la largeur de la une : « Cancer gai : la contagion par le sang » (17-5-1983). *Le Matin* prend le relais le 17 juin : « La maladie des homosexuels ». En juillet 1983, *Le Meilleur* demande : « Faut-il faire la chasse aux homos ? »

Tout est alors prêt pour le réveil des peurs immémoriales, la chasse aux sorcières, les réactions d'exclusion et de répression à l'encontre des minorités coupables de propager la maladie. C'est d'ailleurs cette attitude qui se développe à la même époque aux Etats-Unis. Les « gays » et les Haïtiens qui semblent les plus touchés par la maladie sont stigmatisés : des infirmiers refusent de soigner, des gardiens de prison ne veulent pas nourrir les prisonniers malades<sup>2</sup>.

La France n'a pas la même tradition hygiéniste et phobique que les Etats-Unis et si de telles attitudes sont restées rares, c'est d'abord parce que les médecins français ont cherché à éviter l'affolement et les discriminations. *Le Quotidien du médecin* du 25 juillet 1983 explique que « le SIDA est quelque chose de quantitativement négligeable », position ambiguë si l'on considère les développements ultérieurs de la maladie. Dans un sens antidiscriminatoire, *La Recherche* de juillet 1983 titre : « la maladie des homosexuels n'existe plus », refusant ainsi d'amalgamer SIDA et homosexualité.

La première prise en charge politique du SIDA en Europe vient, fin 1983, du Conseil de l'Europe. A l'initiative du député socialiste français Lucien Pignion, une résolution est votée qui s'inquiète « du manque de rigueur de l'information diffusée à ce sujet par certains médias et tendant à provoquer une réaction de rejet à l'encontre des homosexuels »<sup>3</sup>. Certes, la force juridique des résolutions votées par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe est faible, mais le Conseil réaffirme là sa tradition de défense des Droits de l'Homme.

2. Cf. J. Boyer, Faut-il avoir peur du SIDA ?, in *Masques*, hiver 1984-1985, p. 104.

3. Cf. G. Ignasse, SIDA : mythes et réalités, in *L'état du monde 1984*, La Découverte.

LAURENT FABIUS ET LA RECHERCHE DU CONSENSUS

En France, les premiers médecins qui sont confrontés à la maladie vont frapper au ministère de la santé. « Le ministère, à ma surprise, je l'avoue, m'a accueilli favorablement », indique le D<sup>r</sup> W. Rozenbaum<sup>4</sup>. Cette première prise en charge médicale débouche sur une prise en charge politique par le Gouvernement de Laurent Fabius nommé l'été 1984.

Laurent Fabius a sans doute plus de raisons qu'un autre de vouloir traiter du SIDA en évitant les dérapages : son âge, tout d'abord, le conduit à appréhender les problèmes de société comme le fait l'ensemble de sa génération ; d'autre part, les trente-quarante ans sont les plus touchés par la maladie. Enfin, la femme du Premier ministre, Françoise Castro, anime le collectif « Ici et Maintenant » auquel participe le groupe « Gais pour les Libertés ». Ce dernier tente, avec les autres groupes homosexuels, d'empêcher une attitude discriminatoire sur le SIDA. Le Premier ministre a donc les moyens de comprendre la situation de manière objective et concrète.

Comme l'a expliqué le secrétaire d'Etat à la santé du Gouvernement Fabius, Edmond Hervé, le pouvoir politique d'alors a « décidé d'avoir une démarche de consensus »<sup>5</sup>, et de ne pas dramatiser. La première décision politique relative au SIDA est celle du 19 juin 1985 qui rend le test de dépistage obligatoire pour tous les dons de sang. Elle est suivie par une lettre du Premier ministre au ministre des affaires sociales qui demande aux médecins (après test de vérification) d'informer les personnes séropositives.

Lors de l'émission « L'heure de vérité » sur Antenne 2 du 4 septembre 1985, Laurent Fabius constate que le SIDA est un mal qui « mine vraiment, non seulement ceux qui en sont atteints, mais la société, parce qu'il lie la mort, le sexe, ce qu'il y a de plus profond dans l'homme et dans la femme » ; et il ajoute aussitôt : « Ce serait une faute grave que de rejeter tel ou tel parce qu'il est atteint du SIDA, et, en particulier, je comprends que cela crée une psychose dans les groupes homosexuels. (...) de grâce, il ne faut pas tomber dans une dramatisation, qui serait désastreuse pour tout le monde. »<sup>6</sup> Laurent Fabius annonce une aide à la recherche.

L'attitude du Gouvernement n'est pas critiquée dans la classe politique et est reprise par l'Eglise catholique dont on pouvait craindre des prises de positions moralisatrices. L'archevêque de Lyon, Mgr Decourtray déclare à *L'Evénement du Jeudi* (numéro du 26-12-1985) que « le SIDA n'est pas une punition de Dieu (...). Il y a une disproportion fantastique entre les craintes et les faits. Qu'on écoute les médecins ».

Encore une fois, ce qui caractérise cette période du milieu des années 80, c'est la recherche d'un consensus, quitte à minimiser la gravité du phéno-

4. W. Rozenbaum, D. Seux, A. Kouchner, *SIDA, réalités et fantasmes*, POL, 1984, p. 22.

5. In *Politix*, n° 3 du 4 février 1988.

6. In *Le Monde* du 6 septembre 1985.

mène. C'est d'ailleurs ce que les associations de lutte contre le SIDA et d'aide aux malades (dont la principale, Aides, se crée fin 1984) reprocheront au Gouvernement Fabius. Celui-ci, en effet, refuse de lancer des campagnes d'information visant telle « population à risques » particulière par crainte de réveiller des attitudes discriminatoires : « Nous ne souhaitons pas que le Gouvernement, par des campagnes d'information, s'adresse à une population ciblée. Il y a là un risque de marginalisation » indique à l'hebdomadaire homosexuel *Gai Pied* le D' Brunet responsable de ce problème au Secrétariat d'Etat à la santé.

Cependant, le SIDA est entré sur la scène politique et peut même donner lieu à un « coup » politique. Ainsi, le 29 octobre 1985, Georgina Dufoix, ministre des affaires sociales, proclame dans une conférence de presse largement annoncée que l'on vient de mettre au point une nouvelle méthode de traitement du SIDA, la cyclosporine<sup>8</sup>. On s'apercevra bien vite que la cyclosporine, déjà employée dans les greffes d'organes, n'a fait l'objet que d'une expérience de quelques jours sur cinq malades du SIDA. La cyclosporine ne répondra jamais aux espoirs qu'on mettait en elle.

#### LA COHABITATION CONFORTE LA POLITIQUE FRANÇAISE EN MATIÈRE DE SIDA

En mars 1986, Michèle Barzach arrive au ministère de la santé. Ce jeune ministre RPR est gynécologue de formation. Par son âge, sa formation médicale et peut-être aussi par ses origines juives, Michèle Barzach va conforter la politique de refus des discriminations en matière de SIDA. Au cours de son mandat ministériel elle adressera une lettre aux 150 000 médecins français : « Je compte sur vous pour donner les informations utiles à vos patients. Il ne faut pas oublier qu'en dehors du diagnostic et des soins aux malades, un des rôles essentiels du médecin est de rassurer les inquiets et de sensibiliser les insoucians. »<sup>9</sup>

Une des premières questions qui se pose à elle est celle de la publicité pour les préservatifs. La loi sur la contraception interdit toute publicité pour les moyens contraceptifs. Si l'on veut promouvoir l'usage des préservatifs pour lutter contre le SIDA, il faut modifier la loi. Pour la première fois, une discussion au Parlement porte sur le SIDA. Malgré l'opposition de l'Eglise à l'usage des préservatifs, la modification l gislativ e est votée sans difficulté et promulguée le 27 janvier 1987. Entre temps, Michèle Barzach a annoncé que la lutte contre le SIDA serait une « grande cause nationale » pour 1987.

Plus délicate pour le Gouvernement Chirac est la question de la liberté de vente des seringues. Un décret du 13-3-1972 r glemente de façon restric-

7. In *Gai Pied*, n  192 du 24 août 1985.

8. C. B. Blouin, E. Chimot, J. Laun re, *SIDA story*, Ed. Universitaires, 1986, p. 155.

9. Lettre publiée par *Le Quotidien du médecin* du 29 mars 1988.

tive cette vente en pharmacie. Les médecins réclament la vente libre des seringues sachant que les toxicomanes sont une population à risques de plus en plus importante et chez qui il est particulièrement difficile de développer des attitudes de prévention. L'échange des seringues chez les drogués est un des principaux facteurs de contamination. Mais, la mise en vente libre des seringues risque d'apparaître comme contradictoire avec la volonté affirmée par le Gouvernement Chirac de lutter contre la toxicomanie. A l'époque, le ministre de l'intérieur, Charles Pasqua, et celui de la justice, Albin Chalandon, veulent renforcer la lutte contre la drogue en réactivant une politique répressive vis-à-vis des consommateurs. Finalement, la ligne politique qui prône la prévention l'emporte et l'on autorise la vente libre des seringues le 13 mai 1987, pour un an, à titre expérimental. Les premiers spots télévisés « le SIDA, il ne passera pas par moi » sont diffusés à la télévision à la même époque.

Si les débats au sein de la droite classique ne débouchent pas sur des remises en cause de la politique menée antérieurement en matière de SIDA, en revanche l'extrême-droite veut faire entendre sa différence.

#### LES SIDATORIUMS DU FRONT NATIONAL

Le 1<sup>er</sup> décembre 1986, cinq jours après la présentation par Michèle Barzach de son plan contre le SIDA, le cancérologue et député du Front national François Bachelot demande la création de « sidatoriums pour isoler et soigner les malades qui ne pourraient, ou ne voudraient, pas appliquer les règles de dépistage »<sup>10</sup>. Selon le D<sup>r</sup> Bachelot, le dépistage doit être systématique et obligatoire pour les groupes à risque dans un premier temps, pour toute la population ensuite. Il veut contrôler aux frontières les personnes venant de pays à risque et les mettre en quarantaine. « Il est indispensable d'arrêter le processus de contamination même si cela conduit à donner la priorité à la population française sur la liberté de quelques individus »<sup>11</sup> conclut le député du Front national.

Jean-Marie Le Pen va créer un néologisme pour désigner les malades du SIDA : sidaïque. « Il faut transformer tous les sanatoriums de France en sidatoriums pour les 250 000 sidaïques contagieux » annonce le président du Front national<sup>12</sup>. Le D<sup>r</sup> Bachelot renchérit : « Les sidaïques sont de véritables bombes virologiques. On ne fera pas de progrès dans la lutte contre le SIDA sans isoler les patients. »<sup>13</sup> En fait, on sait que le SIDA n'est pas une maladie contagieuse par simple coexistence avec les malades, mais le Front national applique au SIDA sa politique d'exclusion et

10. In *Gai Pied*, n° 248 du 13 décembre 1986.

11. *Ibid.*

12. In *Gai Pied*, n° 266 du 18 avril 1987 ; voir aussi la réponse du D<sup>r</sup> Escoffier-Lambiotte aux arguments de J.-M. Le Pen, in *Le Monde* du 27 mai 1987.

13. *Ibid.*

de discrimination<sup>14</sup>. La consonance proche des mots sidaïque et judaïque n'est sans doute pas innocente dans la bouche de J.-M. Le Pen.

L'attitude du Front national sera reprise par celle du CNI Philippe Malaud (qui propose de tester tous les étrangers) et par le journal catholique intégriste *Présent*<sup>15</sup>, mais restera très minoritaire. Le discours d'exclusion, par lequel le Front national a connu un certain succès, notamment à propos de l'immigration, ne fonctionnera pas pour le SIDA.

Sans doute cela est-il dû au fait que la phobie hygiéniste des Américains n'est pas transposable en France. En matière de santé et de sécurité, les Français ne réagissent pas par la lutte acharnée contre le risque : il suffit de voir les réticences à la ceinture de sécurité, aux limitations de vitesse ou à l'interdiction de la publicité sur le tabac et l'alcool pour comprendre qu'une politique de « prohibition » ne peut pas fonctionner. Le SIDA est vécu majoritairement comme un risque individuel avec lequel chacun doit jouer et non comme un risque social justifiant des politiques coercitives<sup>16</sup>.

Même l'Église catholique de France qui avait critiqué la publicité pour les préservatifs au nom de sa morale sexuelle prend ses distances avec le Front national en publiant le 23 juin 1987 un document de la commission sociale de l'épiscopat intitulé « Le SIDA, de la peur à la solidarité ». L'Église souhaite « qu'un dialogue s'instaure, par-delà les réactions de panique, pour permettre à tous les hommes de bonne volonté de manifester la solidarité de la famille humaine ».

Après avoir annoncé que « le sidaïque est une espèce de lépreux, si vous voulez »<sup>17</sup>, J.-M. Le Pen s'apercevra lui-même qu'il a été trop loin et il embrassera un séropositif contaminé par une prise de sang lors d'un de ses meetings. La réaction de la classe politique est en effet unanime contre les positions du Front national.

Michèle Barzach peut continuer sa politique. Les seuls reproches qui lui sont faits concernent l'insuffisance des moyens mis en œuvre pour lutter contre la maladie. Le 5 novembre 1987, Jean-Paul Aron révèle son SIDA dans les colonnes du *Nouvel Observateur*. Aux États-Unis, c'est une vedette de cinéma Rock Hudson qui avait fait de même deux ans plus tôt. En France, c'est un intellectuel, qui a été membre du cabinet du ministre de la culture, Jack Lang. En même temps qu'un témoignage sur son homosexualité c'est le premier récit public sur la maladie vécue au quotidien. Presque en même temps paraît le livre d'Alain Emmanuel Dreuilhe, *Corps à corps, journal du SIDA* (Gallimard).

En cette période de cohabitation, la question du SIDA fait l'objet d'un

14. Cf. G. Ignasse, SIDA et mesures d'exception, in *L'état du monde 1988*, La Découverte, p. 576 s.

15. *Le Nouvel Observateur* du 20 mars 1987 et *Présent* du 2 février 1987.

16. Voir les sondages sur ces questions : notamment celui publié par *Gai Pied* du 9 novembre 1985 : si 75 % des Français souhaitent un contrôle systématique des homosexuels, 60 % refusent des mesures discriminatoires contre les homosexuels telles que mise en quarantaine, fermeture des saunas...

17. « L'Heure de Vérité », Antenne 2, 6 mai 1987.

consensus entre le Président de la République et le Gouvernement de Jacques Chirac. Le 29 mars 1987, à l'émission « 7 sur 7 » sur TF1, F. Mitterrand déclare que « Mme Barzach a eu d'excellentes initiatives. Sur le plan de la lutte anti-SIDA, je l'approuve ». Le 18 janvier 1988, est publié un décret qui organise le dépistage anonyme et gratuit du SIDA.

A l'élection présidentielle de mai 1988, tous les candidats se prononcent contre des mesures discriminatoires pour faire face au SIDA sauf J.-M. Le Pen. Curieusement c'est la nomination du nouveau Gouvernement après la réélection de F. Mitterrand à la présidence de la République qui va provoquer une fausse note dans cette belle unanimité.

#### L'EFFET SCHWARTZENBERG ET L'ÈRE DES GESTIONNAIRES

Le nouveau Premier ministre, Michel Rocard, souhaite ouvrir son Gouvernement à la « société civile ». Dans ce cadre, le professeur de médecine et cancérologue réputé, Léon Schwartzberg, est nommé ministre délégué à la santé.

Le P<sup>r</sup> Schwartzberg, quelques jours à peine après avoir été nommé au Gouvernement, fait une déclaration dans laquelle il se prononce notamment pour le dépistage obligatoire du SIDA dans la population. Immédiatement, un tollé général répond à cette prise de position. Des médecins la jugent à la fois inopportune et irréalisable. Pour d'autres, cela rappelle la position du Front national. Le nouveau Premier ministre vient de demander à ses ministres d'éviter des déclarations sur des questions qui n'ont pas fait l'objet d'une concertation au sein du Gouvernement : il est aussitôt mis fin aux fonctions gouvernementales du P<sup>r</sup> Schwartzberg.

La politique initiée sous Laurent Fabius, développée par Michèle Barzach, va pouvoir se poursuivre sans problème majeur. On peut même considérer que le fait qu'une contradiction sur la politique à mener soit apparue au sein d'un Gouvernement presque entièrement socialiste a permis de continuer à soustraire le SIDA des sujets d'affrontement entre partis politiques.

Fort du consensus retrouvé, on entre alors dans l'ère des gestionnaires politiques et sociaux du SIDA. Le ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale, Claude Evin, prend en charge le dossier et demande à un autre professeur de médecine, Claude Got, un rapport sur le SIDA. Il s'agit de passer en revue les domaines d'action des pouvoirs publics, d'analyser le mode actuel d'organisation mais surtout de mettre en place « une stratégie cohérente, efficace sur le long terme »<sup>18</sup>.

Claude Got remet son rapport le 3 octobre 1988. A propos des bases techniques et politiques de l'action contre le SIDA, le rapport rappelle que « le contrôle de cette maladie ne sera pas lié à une action gouvernemen-

18. C. Got, *Rapport sur le SIDA*, Flammarion, 1988, Préface de Claude Evin, p. 10.



tale, mais à la mise au point d'un vaccin et, en attendant, aux modifications de comportements susceptibles de réduire la contamination interhumaine »<sup>19</sup>.

Le rôle des Pouvoirs publics n'en demeure pas moins important pour C. Got notamment pour apprécier l'évolution de la maladie, mettre en œuvre une politique d'information et de prévention, développer la recherche, adapter les soins et la législation. En clair, s'il faut développer une politique face au SIDA, celle-ci ne devra en aucun cas être politicienne ; il s'agit de mobiliser la population en poursuivant et développant une attitude consensuelle.

A partir du rapport Got, Claude Evin présente, en novembre 1988, son plan de lutte contre le SIDA. De nouvelles institutions sont créées : l'Agence de Lutte contre le SIDA particulièrement chargée des actions de prévention ; pour la recherche médicale et sociale, l'Agence de Recherche sur le SIDA ; enfin, un Conseil national du SIDA présidé par Françoise Héritier-Auge, ethnologue et professeur au Collège de France. Au niveau international, la France est à l'origine de la création d'un Comité international d'Ethique sur le SIDA qui tient sa première réunion à l'Élysée le 16 mai 1989. Des politiques de prévention visant des populations ciblées sont maintenant mises en œuvre.

Dans la période la plus récente, les principaux problèmes relevés en matière de SIDA ont concerné le travail ou le logement des malades. En effet, certains employeurs organisent le dépistage systématique de leur personnel ou licencient des séropositifs. La question du SIDA est donc renvoyée à une sphère sociale beaucoup plus large que celle de l'État.

L'État, lui, donne l'exemple, en titularisant un instituteur, malade du SIDA, Didier Hutin<sup>20</sup>. Les ministères de la santé et de la fonction publique publient le 5 janvier 1989 une circulaire interdisant le dépistage systématique dans la fonction publique de même que le refus d'embauche des séropositifs. Le ministère du travail, après une réflexion avec les partenaires sociaux, rédige une charte « SIDA et travail » à laquelle les entreprises sont invitées à souscrire à partir de février 1989<sup>21</sup>. En juillet 1990, Claude Evin annonce la gratuité totale des soins pour les séropositifs dont les cellules T4 sont inférieures à 350 par mm<sup>3</sup>, situation qui est un signe d'immuno-déficience grave<sup>22</sup>.

Le seul affrontement politique sur la question du SIDA a lieu au Parlement, au printemps 1990, lorsque le Gouvernement propose une loi qui étend à l'état de santé et au handicap les dispositions pénales antidiscriminatoires contenues dans la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1972 sur le racisme, déjà plusieurs fois complétée.

La majorité sénatoriale de droite souhaite que « les dispositions du code pénal concernant les discriminations à raison de l'état de santé ne

19. *Ibid.*, p. 29.

20. in *Gai Pied*, n° 348 du 15 décembre 1988.

21. In *Gai Pied*, n° 358 du 20 février 1989.

22. In *Le Quotidien du médecin*, n° 4561 du 4 juillet 1990.

soient pas applicables lorsque les faits discriminatoires sont conformes aux mesures prises en application du code de la santé publique et visent "à prévenir les comportements disséminateurs conscients et avertis" »<sup>23</sup>. Le Sénat veut permettre à l'Etat de prendre des mesures discriminatoires au nom de la prévention de la maladie.

Finalement, l'Assemblée nationale tranchera en dernière instance dans le sens d'une protection contre les discriminations telles que le refus du bénéficiaire d'un droit ou de l'exercice d'une activité économique par un dépositaire de l'autorité publique, le refus par toute personne d'un bien ou service, le refus d'embauche ou le licenciement<sup>24</sup>. L'opinion aura peu été sollicitée sur ce débat.

Sur d'autres questions relatives au SIDA, les divisions traversent les forces politiques. Ainsi, lorsqu'en juin 1990, Michèle Barzach propose de réouvrir les maisons closes au nom de la protection contre le SIDA, elle reçoit aussitôt l'accord de Bernard Kouchner, secrétaire d'Etat chargé de l'action humanitaire.

Mais Jacques Chirac se démarque en observant que ces déclarations ont été faites « à titre personnel » et qu'elles ne sauraient « engager en rien la municipalité ou le maire de Paris »<sup>25</sup>. Le Gouvernement de Michel Rocard est divisé sur cette question. Michèle André, secrétaire d'Etat chargé des Droits de la Femme condamne une proposition qu'elle juge « inadmissible » et « réactionnaire ». Le Parti socialiste est également divisé et se contente d'estimer que Michèle Barzach « mélange deux problèmes », la prostitution et le SIDA<sup>26</sup>. L'affaire est vite enterrée.

Il est tout à fait significatif que le seul débat public important sur le SIDA dans les derniers mois ait concerné les maisons closes. C'est, en effet, un thème récurrent dans la vie politique française et qui est rarement traité avec beaucoup de sérieux. Depuis près d'un siècle, partisans des maisons closes et abolitionnistes s'affrontent. On trouve des défenseurs des deux options dans toutes les forces politiques. Ainsi, loin de casser le consensus politique sur le SIDA, le débat sur les maisons closes le renforce en indiquant qu'il ne s'agit pas d'un point d'affrontement entre majorité et opposition, entre droite et gauche.

Au total, la France a su trouver une politique sur le SIDA largement acceptée par la classe politique et la population. Fondée sur le consensus, cette politique a sans doute évité à notre pays les soubresauts que la question du SIDA crée aux Etats-Unis, en Grande-Bretagne ou en Allemagne. N'a-t-on pas vu en Bavière, les dirigeants CSU organiser le contrôle des étrangers, et certains tenants de l'ordre moral proposer de

23. Rapport de la Commission mixte paritaire, in *Doc. Assemblée nationale*, n° 1551 du 27 juin 1990.

24. Loi 90-602 du 12 juillet 1990.

25. In *Le Monde* des 10-11 juin 1990.

26. *Ibid.*

tatouer les séropositifs<sup>27</sup> ? De telles initiatives ont eu lieu en France, mais elles sont restées très minoritaires. Comme on l'a vu, l'extrême-droite n'a pas pu imposer son discours sur cette question. De même, toutes les attitudes discriminatoires ont immédiatement fait l'objet d'un tir de barrage des médecins, des Pouvoirs publics, de la presse et de l'opinion en général.

Cela signifie-t-il que la France soit à l'abri de toute difficulté, de toute dérive à propos du SIDA ? Sans doute pas, et l'épisode « Schwartzberg » ou les récents débats au Parlement montrent que des clivages peuvent resurgir.

Pour le moment, les clivages portent plus sur l'importance politique et financière de la lutte contre le SIDA que sur le fond des attitudes à adopter. Le SIDA a entraîné la création d'un nombre important d'associations, d'organisations non gouvernementales qui militent pour aider les malades et sensibiliser la population et les Pouvoirs publics.

Certaines d'entre elles se font entendre par des moyens spectaculaires. Ainsi, l'association ACT UP<sup>28</sup>, créée sur le modèle de l'association américaine du même nom, a organisé une manifestation devant le domicile parisien du Président de la République, le 4 novembre 1990. Ses militants se sont couchés sur la chaussée en brandissant des pancartes « SIDA : silence = mort ». ACT UP souhaite que François Mitterrand s'engage plus personnellement dans la lutte contre le SIDA et que les Pouvoirs publics financent mieux la recherche.

Des manifestations de ce genre, si elles se développent, peuvent remettre en cause partiellement le consensus qui s'était établi sur les cadres et aussi d'une certaine façon sur les limites de la politique relative au SIDA. Mais on peut remarquer que des associations comme ACT UP fonctionnent selon le modèle américain des « lobbies ». Il s'agit moins de contester le pouvoir politique que d'exercer une pression sur lui en faveur de tel problème. Pour cette raison, la politique française en matière de SIDA connaîtra peut-être certains infléchissements, mais il est peu probable qu'elle soit complètement remise en cause.

27. Cf. G. Ignasse, SIDA et mesures d'exception, in *L'état du monde 1988*, La Découverte, p. 576.

28. Antenne 2, *Journal télévisé de 20 heures*, 4 novembre 1990.

# Repères étrangers

1<sup>er</sup> janvier - 15 mars 1991

PIERRE ASTIÉ et DOMINIQUE BREILLAT\*

## AFRIQUE DU SUD

12 février : *Apartheid*. Un nouveau signe d'évolution apparaît avec l'accord entre le vice-président de l'African National Congress (ANC) M. Nelson Mandela et le Président De Klerk, à l'occasion de leur rencontre le 12 février. Tous les prisonniers politiques doivent être libérés et, de son côté, l'ANC renonce à la lutte armée ainsi que le prévoit la « note de lecture » entérinée le 15 février par le conseil des ministres et le comité exécutif de l'ANC.

La situation reste néanmoins troublée malgré une rencontre, le 29 janvier entre MM. Nelson Mandela et Mangosotho Buthelezi, président du Parti de la Liberté Inkatha et Premier ministre du Kwazulu (*Le Monde*, 31 janvier, 2, 3-4, 14, 17-18, 22 février et 14 mars 1991).

27 février : *Bantoustans*. Un accord est conclu entre l'Afrique du Sud et le Ciskei, consacrant *de facto*, la fin d'une indépendance octroyée le 4 décembre 1981. L'Afrique du Sud se voit confier la gestion des affaires courantes. C'est la première étape vers une réintégration dans l'Afrique du Sud. La démission, le 7 mars, du Premier ministre du Ka Ngwane (autonome) illustre les limites de la politique des Bantoustans (*Le Monde*, 3-4 et 9 mars 1991).

## ALBANIE

20 au 22 février : *Opposition*. Malgré l'annonce d'une amnistie le 5 janvier et le report des élections au 31 mars, la contestation du pouvoir s'amplifie. Des manifestations importantes, symbolisées par le déboulonnage

\* Faculté de droit et des sciences sociales de l'Université de Poitiers.

de la statue d'Enver Hoxha à Tirana, contraignent les autorités à certaines concessions. M. Ramiz Alia annonce qu'il va « prendre lui-même en main les affaires de l'Etat ». Un nouveau Gouvernement est nommé, dirigé par M. Patos Nano, qui remplace M. Adil Carçani, président du conseil des ministres depuis le 15 janvier 1982 (*Le Monde*, 22, 23, 24-25 février 1991).

#### ALLEMAGNE

13, 20, 22 et 24 janvier : *Länder*. Divers événements affectent la vie des Länder. En Bade-Wurtemberg, M. Lothar Späth, ministre-président CDU depuis 1978 est contraint de démissionner en raison des faveurs reçues de certains industriels. Il est remplacé le 22 janvier par M. Erwin Teufel, également CDU. La CDU enregistre un échec aux élections au Landtag de Hesse, le 20 janvier, remportées par les sociaux-démocrates. Ceux-ci vont tenter une nouvelle expérience de coalition avec les Verts. Une précédente coalition de ce type avait gouverné la Hesse de 1985 à 1987 avant d'éclater. C'est M. Hans Eichel, maire de Kassel, qui devient ministre-président. A Berlin réunifié, c'est une grande coalition qui dirigera le Land-capitalc. M. Eberhard Diepgen, CDU, devient maire gouvernant à la tête d'un Gouvernement comprenant 8 CDU et 7 SPD (cf. *RE*, 57) (*Le Monde*, 13, 20, 22 et 24 janvier 1991).

17 janvier : *Chancelier et Gouvernement fédéral*. M. Helmut Kohl, chancelier fédéral depuis le 1<sup>er</sup> octobre 1982 est réélu par 378 voix contre 257 et 9 abstentions. Les négociations pour la formation du Gouvernement ont été particulièrement longues. Il comprend 5 FDP (au lieu de 4), 5 CSU (au lieu de 6) et 9 CDU. 3 ministres sont originaires d'Allemagne orientale mais n'ont pas de portefeuille important. M. Hans-Dietrich Genscher est toujours vice-chancelier et ministre des affaires étrangères, poste qu'il occupe depuis dix-sept ans... (*Le Monde*, 18 janvier 1991).

24 février : *Capitale fédérale*. La présidente du Bundestag, Mme Rita Süßmuth, se prononce contre la séparation géographique du Gouvernement et du Parlement entre Bonn et Berlin. Elle précise que la décision sur le choix du siège des autorités sera prise avant septembre. Quelques jours plus tard, le président fédéral M. Richard von Weizsäcker se prononce en faveur de Berlin. Depuis le 3 octobre, Berlin est officiellement capitale mais seule la présidence de la République y a installé ses locaux. On notera que le chancelier Kohl a refusé de prendre position (*Le Monde*, 21 février et 12 mars 1991 ; *Libération*, 25 février et 11 mars 1991).

4 mars 1991 : *Réunification*. Le 4 mars, le Soviet Suprême de l'URSS ratifie le traité « 2 + 4 ». L'URSS est le dernier signataire de l'accord à le faire. Si, sont aussi ratifiés un traité « de bon voisinage » et un traité sur « le développement de la coopération », le Soviet Suprême renvoie à plus tard la décision sur l'accord relatif au retrait des troupes soviétiques (*Le Monde*, 6 mars 1991).

## BELGIQUE

8 mars : *Roi*. A l'occasion de la Journée internationale des femmes, le Gouvernement a décidé de déposer un projet de réforme de la Constitution relatif à la Couronne. Ce projet devrait modifier l'article 60 relatif à la succession au trône, en permettant aux femmes de régner. Il vise aussi l'article 69 (« Le roi sanctionne et promulgue les lois ») qui avait été source de difficultés l'an passé à propos de la loi sur l'avortement (cf. *RE*, 55). Rappelons que, actuellement, ce sont deux hommes qui seraient les premiers dans l'ordre de succession si le projet relatif à la Couronne aboutit (*Le Monde*, 10-11 mars 1991).

## ESPAGNE

15 février : *Partis*. Le Parti des Travailleurs d'Espagne, dont l'ancien secrétaire général d'un des Partis communistes, M. Santiago Carrillo, était le leader après avoir abandonné le PC en 1985, est absorbé par le PSOE (Parti socialiste ouvrier espagnol) au pouvoir (*Le Monde*, 19 février 1991).

11 mars : *Gouvernement*. M. Felipe Gonzalez Marquez, Premier ministre depuis le 3 décembre 1982, forme son 5<sup>e</sup> Gouvernement. Il est caractérisé par un certain recentrage et la promotion de M. Narcis Serra, ministre de la défense, qui devient vice-Premier ministre. L'écrivain Jorge Semprun quitte le Gouvernement (*Le Monde*, 10-11, 13 et 14 mars 1991).

## ÉTATS-UNIS

3 et 12 janvier : *Rapports Président-Congrès - Pouvoirs de guerre*. Le Congrès des Etats-Unis fait sa rentrée le 3 janvier et, contrairement à l'habitude, reste en session jusqu'au message sur l'état de l'Union prononcé le 29 janvier, au lieu de se mettre en congé. Il veut ainsi pouvoir siéger d'urgence à propos de la crise du Golfe. Le 12 janvier, il adopte une résolution « autorisant le Président à utiliser les forces armées des Etats-Unis conformément à la résolution 678 du Conseil de Sécurité ». Cette décision du Congrès « est destinée à fournir une autorisation conformément à ce que prévoit la résolution sur les pouvoirs de guerre ». Ce texte de 1973 autorise le Président à déclencher une action militaire dans trois cas précis : à la suite d'une déclaration de guerre du Congrès ; à la faveur d'une « autorisation spéciale » ; en cas d'« hostilités déclarées » constituant « une menace imminente pour le pays ». Le Président dispose alors de soixante jours pour démontrer l'urgence de la situation.

La résolution autorisant le Président Bush a été adoptée par 52 voix contre 47 au Sénat et par 250 voix contre 183 à la Chambre des Représentants (*Le Monde*, 5, 15 janvier 1991).

## GRANDE-BRETAGNE

5 mars : *Couronne*. Le prince de Galles, héritier de la Couronne, qui recevait les membres de la Commission parlementaire pour les affaires galloises a vu le secret de l'entretien trahi. C'est ainsi que l'on a appris qu'il s'était prononcé en faveur de la représentation proportionnelle, ce qui a suscité quelques polémiques (*Le Monde*, 9 mars 1991).

## HAÏTI

7 et 9 février 1991 : *Président de la République - Gouvernement*. Malgré les menaces contre la démocratie haïtienne, illustrées par la tentative de coup d'Etat, les 6 et 7 janvier, du D<sup>r</sup> Roger Lafontant, ancien chef des « Volontaires de la Sécurité nationale » (Tontons Macoutes), le P. Jean-Bertrand Aristide qui avait été élu le 16 décembre 1990 (cf. *RE*, 57) entre en fonctions. Il nomme M. René Préval, Premier ministre. Celui-ci n'est pas membre du Front national pour le Changement et la Démocratie, le parti du P. Aristide. Le nouveau chef de l'Etat a déclaré qu'il abandonnait son traitement aux pauvres ! (*Le Monde*, 7, 8 et 9 février 1991 ; *Libération*, 23-24 février 1991).

## INDE

6 et 13 mars 1991 : *Gouvernement*. Comme cela était à prévoir, le Gouvernement de Chandra Shekhar, formé le 16 novembre 1990 (cf. *RE*, 57) n'a pas disposé d'une longue vie. Ultra-minoritaire puisqu'il ne représentait que 60 parlementaires sur 515, il était à la merci du Parti du Congrès (I) de M. Rajiv Gandhi dont le soutien lui était indispensable. Devant les difficultés, M. Shekhar a été conduit à démissionner. Afin d'éviter des manœuvres politiques, le Président Ramaswami Venkataraman a dissous rapidement la chambre basse (Lok Shaba) (*Le Monde*, 7, 8, 12, 14 et 15 mars 1991).

## ITALIE

3 février : *Partis politiques*. Soixante-dix ans après sa fondation au Congrès de Livourne, le Parti communiste a tenu son dernier Congrès à Rimini. Par 807 voix contre 75, 49 bulletins blancs et 322 abstentions, il est devenu le Parti démocratique de la Gauche (PDS) (cf. *RE*, 57). L'élection du nouveau secrétaire général, qui n'est autre qu'Achille Occhetto, secrétaire sortant du PCI, a été mouvementée. En raison de l'absence de nombreux délégués, il a manqué son élection de quelques voix au premier tour. Finalement, il sera élu le 8 février par 376 voix contre 127, 17 abstentions et 4 bulletins blancs à la suite de quelques tractations.

Plusieurs milliers de membres de l'ex-PCI n'ont pas accepté cette trans-

formation et se sont réunis à Rome le 10 février pour jeter les bases d'un nouveau Parti communiste (*Le Monde*, 1, 2, 5, 6, 10-11 février 1991).

## KOWEIT

26 février : *Souveraineté - démocratie*. La 19<sup>e</sup> province de l'Irak, annexée après l'invasion du 2 août 1990 (cf. *RE*, 56) est à nouveau un Etat indépendant grâce à l'action de 29 Etats sous la direction des Etats-Unis, mettant en application la résolution 678 des Nations Unies du 29 novembre 1990. Avant la libération, l'émir Cheikh Jaher al-Ahmad al-Jaber al-Sabah avait proclamé la loi martiale pour trois mois. Ces événements ont posé le problème de l'instauration de la démocratie dans l'émirat. Les femmes y sont exclues du suffrage. Ne votent que ceux pouvant établir la présence de leur famille au Koweït avant 1921. L'Assemblée nationale qui avait été élue en 1985 a été dissoute le 3 juillet 1986. Il n'existe pas de partis au véritable sens du terme et l'opposition entend profiter de la situation pour contraindre l'émir à une évolution. Le cheikh Saad al-Ahdallah al-Salem al-Sabah, Premier ministre et prince héritier annoncera le 7 mars des élections générales « dans les tout prochains mois »... (*Le Monde*, 28 février, 9 et 13 mars 1991).

## LIBAN

9 janvier : *Gouvernement*. Le Parlement libanais accorde sa confiance au nouveau Gouvernement présidé par M. Omar Karamé (cf. *RE*, 57), par 37 voix contre 3 sur les 40 députés présents. 27 parlementaires n'ont pas pris part au vote. Ce Gouvernement de « réconciliation nationale », en majorité pro-syrien, est assez vite critiqué par les principaux leaders chrétiens. M. Walid Joumblatt, leader druze, en démissionne dès le 11 janvier (*Le Monde*, 12, 13-14 janvier 1991).

## NORVÈGE

17 janvier : *Roi*. Roi depuis le 21 septembre 1957, après avoir succédé à son père, premier roi de la Norvège moderne Haakon VII, Olav V est décédé. C'est son fils qui monte à son tour sur le trône sous le nom d'Harald V (*Le Monde*, 19 janvier 1991).

## PAYS-BAS

6 mars : *Elections provinciales - Chambre haute*. Les élections pour la désignation des 748 membres des Etats provinciaux ont été marquées par un sévère recul du Parti du travail (PvdA-socialiste). Elles se traduiront par une perte considérable de députés à la Première chambre (chambre haute) le faisant tomber de 49 à 32 sièges. Ce sont les démocrates, 66, qui



enregistrent la progression la plus importante. Ils recueillent 15,6 % des suffrages (contre 6,7 % en 1987). Le piètre résultat des socialistes pourrait avoir des conséquences sur la coalition qu'ils ont formée avec les chrétiens-démocrates (CDA) à la suite des élections à la Deuxième chambre (chambre basse) (cf. *RE*, 52) (*Le Monde*, 8 mars 1991).

#### POLOGNE

4 et 12 janvier : *Gouvernement*. Le Premier ministre désigné par le Président Lech Wałęsa (cf. *RE*, 57), Jan Krzysztof Bielecki est investi dans ses fonctions par la Diète, par 276 voix contre 58 et 52 abstentions. Son Gouvernement, présenté le 6, reçoit l'aval de la Diète le 12 janvier par 272 voix contre 4 et 62 abstentions (*Le Monde*, 5, 8 et 15 janvier 1991).

7 et 9 mars 1991 : *Autodissolution*. Après avoir été l'une des premières démocraties populaires — après la Hongrie — à effectuer une évolution vers la démocratie pluraliste, la Pologne reste la dernière à posséder un Parlement qui n'a pas été élu librement dans sa totalité. Cependant, le projet d'autodissolution de la Sejm (Diète) a été rejeté par 314 voix contre 18 et 40 abstentions (*Le Monde*, 12 mars 1991).

#### PORTUGAL

13 janvier : *Election présidentielle*. Si l'élection de M. Mario Soares avait été obtenue à l'arrachée les 26 janvier et 16 février 1986, il n'a fallu cette fois-ci qu'un seul tour au Président sortant pour être réélu. Bénéficiant du soutien du Parti socialiste, mais aussi du Parti social démocrate du Premier ministre Aníbal Cavaco Silva, il a recueilli 70,35 % des suffrages. Le taux d'abstention pour une élection qui ne faisait pas de doute a été très élevé : 37,84 % (contre 13,6 en 1986). On notera le bon résultat du Parti communiste.

Inscrits	8 202 812
Votants	5 098 768 (62,16 %)
Blancs	112 877
Nuls	68 037
Suffrages exprimés	4 917 854

Mario Alberto Nobre Lopes Soares (Parti socialiste) 3 459 521 (70,35 %)  
 Basílio Adolfo Mendonça Horta da Franca (Centre démocrate et social)  
 696 379 (14,16 %)  
 Carlos Alberto do Vale Gomes Carvalhas (Parti communiste) 635 373  
 (12,92 %)  
 Carlos Manuel Marques da Silva (Union démocratique populaire) 126 581  
 (2,57 %)  
 (*Le Monde*, 15 janvier 1991 ; Ambassade du Portugal).

## SINGAPOUR

3 janvier : *Président de la République*. Comme prévu (cf. *RE*, 57), le Parlement adopte un projet de loi renforçant les pouvoirs du Président de la République. Il devra veiller à la sauvegarde des réserves financières de l'Etat et au respect des institutions. M. Lee Kuan Yew, ancien Premier ministre pendant trente et un ans, et qui s'était fait élire à la tête de cet Etat-ville, conservera ainsi son influence (*Le Monde*, 6-7 janvier 1991).

## SOMALIE

27 janvier : *Président de la République*. La sanglante guerre civile qui ravageait la Somalie depuis plusieurs semaines trouve enfin son épilogue. Le général Mohamed Syaad Barré, au pouvoir depuis le coup d'Etat du 21 octobre 1969, est contraint de fuir, après que les forces de l'USC (Congrès de la Somalie unifiée) eurent pris le palais présidentiel. Le 29 janvier, M. Ali Mahdi Mohamed est désigné Président de la République. Cette désignation est contestée par les deux autres mouvements de la coalition anti-Barré, le MNS (Mouvement national somalien) et le SPM (Mouvement patriotique somalien) (*Le Monde*, 29, 30 et 31 janvier et 1<sup>er</sup> février 1991).

## SOUDAN

Février : *Fédéralisme*. Un décret publié par le général Omar el Bechir fait du Soudan un Etat fédéral composé de 9 Etats correspondant aux 9 provinces, et permettant ainsi l'application de la loi islamique dans le Nord (*Libération*, 6 février 1991).

## SUISSE

3 mars : *Droit de vote*. Le droit électoral suisse se modernise. Après l'arrêt du Tribunal fédéral suisse du 27 novembre 1990 (cf. *RE*, 57) considérant comme contraire à la Constitution fédérale l'exclusion des femmes dans le demi-canton d'Appenzell-Rhodes intérieures, les Suisses adoptent par référendum l'abaissement du droit de vote et d'éligibilité de 20 à 18 ans. La majorité des cantons avait déjà opéré cette réforme au niveau local. En 1979 l'extension au niveau fédéral de cet élargissement du suffrage avait été rejetée. Cette fois-ci elle a recueilli l'assentiment de 72,8 % des électeurs (*Le Monde*, 5 mars 1991).

## TCHÉCOSLOVAQUIE

12-13 janvier, 10 et 23 février et 6 mars : *Partis politiques*. Réunis en congrès les délégués du Forum civique (Obcanske Forum), à l'origine de la

« révolution de velours », transforment leur mouvement en Parti politique de Centre droit et réélisent à leur tête M. Vaclav Klaus, actuel ministre des finances. Cette évolution est contrariée par une scission à l'amiable. Le Forum civique donne naissance à deux mouvements, celui du ministre Vaclav Klaus, majoritaire — le Parti démocratique civique (ODS-droite) — et celui des dirigeants historiques — le Club libéral (centre gauche).

Le 6 mars, c'est l'homologue slovaque du Forum civique, Public contre la Violence (VPN), qui éclate à son tour. Le Premier ministre slovaque, M. Vladimír Mečiar, forme son propre parti « Pour une Slovaquie démocratique » (*Le Monde*, 15 janvier, 12, 24-25, 26 février et 8 mars 1991).

#### THAÏLANDE

23 février : *Coup d'Etat*. Le Gouvernement de M. Chatichai Choonhavan au pouvoir depuis le 9 août 1988 (*RE*, 48) est renversé par un coup d'Etat militaire, dont le principal inspirateur est le général Suchinda Kraprayoon. Le 2 mars, M. Anand Panyarachun, homme d'affaires, est désigné à la tête du Gouvernement. Le Comité national de maintien de la paix regroupant les chefs de l'armée assure la réalité du pouvoir. Une Assemblée intérimaire de 292 membres (dont 148 sont des officiers d'active) est créée. Elle devra se prononcer sur la future Constitution qui devrait remplacer celle du 22 décembre 1978 (*Le Monde*, 24-25, 27 février, 4, 8 et 17-18 mars 1991).

#### URSS

3 janvier et 7 mars : *Réforme constitutionnelle*. A la suite à la révision constitutionnelle du 27 décembre 1990 (cf. *RE*, 57) renforçant les pouvoirs du Président, les conseils sont mis en place. Le 3 janvier, le Conseil de la Fédération se réunit pour la première fois à propos du budget fédéral. Le 7 mars, le Conseil de Sécurité est constitué. Il comprend 8 membres auxquels s'ajoute M. Mikhaïl Gorbatchev (*Le Monde*, 5 janvier et 9 mars 1991).

14 janvier : *Gouvernement*. Par 279 voix contre 75, et 66 abstentions, Valentin Pavlov, économiste de 53 ans, est désigné comme Premier ministre par le Soviet Suprême sur proposition de M. Mikhaïl Gorbatchev. Il remplace M. Nikolai Ryjkov, démissionnaire pour raison de santé, et vivement critiqué (*Le Monde*, 16 janvier 1991).

27 et 29 janvier : *Président de la République*. Divers décrets sont pris par le Président Mikhaïl Gorbatchev. Parmi ceux-ci on notera celui du 26 janvier renforçant les pouvoirs du KGB, lui permettant notamment d'enquêter directement auprès des entreprises et des banques afin de lutter contre le marché noir, ainsi que ceux du 29 janvier relatif au maintien de l'ordre. La Commission constitutionnelle, saisie par la République de Russie, critique

le décret permettant à l'armée d'organiser des patrouilles conjointes avec la police (*Le Monde*, 29, 31 janvier et 17-18 février 1991).

**Fédéralisme.** Les tendances centrifuges des Républiques soviétiques se développent toujours. L'armée tente une intervention en Lituanie le 7 janvier et en Lettonie le 20 janvier. Ces mesures conduisent à des situations dramatiques, faisant notamment 14 morts en Lituanie dans la nuit du 12 au 13 janvier.

Le 9 février un « sondage » est organisé en Lituanie afin que les citoyens de cette République se prononcent pour une « Lituanie démocratique et indépendante ». 70,46 % des 2 652 738 inscrits ont participé et le oui l'a emporté avec 90,47 %. Le 3 mars l'Estonie et la Lettonie organisent le même type de consultation. Le oui recueille 77,8 % en Estonie et 73,5 % en Lettonie (*Le Monde*, janvier 1991, 7, 10-11, 12 février, 5 mars 1991 ; *Libération*, 12 février 1991).

#### YUGOSLAVIE

27 janvier, 20 et 21 février : **Fédéralisme.** L'éclatement de la Yougoslavie menace. Le 27 janvier, M. Kiro Gligoriv est élu Président de la Macédoine par 114 voix sur 119 présents. Il appartient à la Ligue des communistes, parti des changements démocratiques. Le 20 février le Parlement de Slovénie adopte, à une écrasante majorité, une proposition de « dissociation » de la Yougoslavie en deux ou plusieurs États souverains ou indépendants. Le 21 février, le Parlement croate prend le même type de décision. En outre, il adopte une loi constitutionnelle permettant au Gouvernement de ne pas appliquer une loi fédérale lorsqu'elle n'est pas en accord avec la Constitution de la République ou lorsqu'elle est contraire aux intérêts de la Croatie. La crise du fédéralisme yougoslave devait être ravivée par la démission, le 15 mars, de M. Borisav Jovic, Président de la présidence collégiale de la République, composée de 8 membres, au sein de laquelle il représente la Serbie. Ses fonctions devaient venir à expiration le 15 mai, date à laquelle la Croatie doit assurer la présidence (*Le Monde*, 29 janvier, 22, 23 février, 17-18 mars 1991).



# Mais qui a tué Maggie ?

G. W. JONES

## Introduction

Cet article analysera la chute de Mme Thatcher pour ce qu'elle révèle du pouvoir du Premier ministre britannique et de la nature du « Gouvernement par cabinet ». Il y a du Agatha Christie dans l'affaire. La démission de Mme Thatcher fut-elle, selon l'expression d'un commentateur, « le suicide politique le plus spectaculaire de l'histoire contemporaine en Grande-Bretagne », ou au contraire s'agit-il d'un assassinat — et dans ce cas, qui fut le coupable ? Précisons tout de suite, à l'intention de ceux qui aiment connaître les dénouements à l'avance pour mieux suivre les revirements de l'intrigue, qu'il ne s'agit pas d'un suicide mais d'un meurtre. Elle fut poignardée par trois fois ; les deux premiers coups l'affaiblirent, le dernier fut fatal. Elle fut d'abord frappée par le peuple britannique lui-même, qui lui fit savoir ce qu'il pensait d'elle aux élections européennes ainsi qu'à des élections partielles et dans des sondages. Le second coup vint du Parti conservateur à la Chambre des Communes, qui lui retira son soutien au moment décisif ; mais le coup fatal vint du cabinet qui lui dit de partir. Ce fut la blessure mortelle.

## L'Ubris

La chute de Mme Thatcher en novembre 1990 peut paraître soudaine. Un an et demi auparavant, elle fêtait ses dix ans de Premier ministre. Il semblait désormais acquis qu'elle continuerait pour ainsi dire indéfiniment et qu'elle remporterait sa quatrième victoire électorale d'affilée. Elle dominait le paysage politique britannique de manière tout à fait remarquable, détenant le record du mandat le plus long du siècle — il fallait remonter à Lord Liverpool (1812-1827) pour une période continue de service public, plus longue ; dirigeante du parti depuis 1975 ; vainqueur de trois élections légis-

1. *Cabinet Government* en anglais, l'expression est devenue chargée de sens sous Mme Thatcher. Elle exprime la dimension collective du style de Gouvernement ministériel, par opposition au style « présidentiel » de la France et des États-Unis, mais qui aux yeux de ses critiques était devenu celui de la décennie de Mme Thatcher elle-même. L'emploi fréquent de l'expression, surtout par les ministres démissionnaires de son cabinet, reflète le désaccord qu'elle créait à ce sujet.

latives en 1979, 1983 et 1987, elle disposait d'une majorité de presque 100 sièges à la Chambre des Communes. Elle était le véritable chef du Gouvernement, sûre d'elle et dominatrice, entre autres de ses propres ministres qu'on disait volontiers terrorisés par la dame de fer. On disait qu'elle avait soumis le cabinet et qu'elle préférait intervenir par l'intermédiaire de groupes ministériels plus restreints ; quiconque lui résistait était révoqué. Au moment de sa chute, elle était le seul membre du cabinet de 1979 à être encore au Gouvernement : elle était la seule survivante, le seul Premier ministre dont le nom eût donné lieu à un « isme » ; première femme à devenir Premier ministre, l'attention que lui accordaient les médias était sans précédent. Elle était le plus ancien chef d'Etat sur l'échiquier mondial, allant de sommet en sommet pour faire valoir les intérêts de son pays. Elle avait gagné une guerre — les Falklands — et on la tenait pour responsable du déclin du communisme et du triomphe de la privatisation, à l'échelle internationale. Et pourtant elle tomba de son piédestal dix-huit mois plus tard.

### *La Némésis*

Sa chute du pouvoir fut la plus spectaculaire depuis 1940, le premier cas d'un Premier ministre en bonne santé et désireux de continuer à gouverner, à être renversé par son propre parti qui disposait toujours de la majorité aux Communes. Cette chute fut la preuve que les trois freins clefs au pouvoir d'un Premier ministre — l'électorat, le parti au Parlement et le cabinet — ne pouvaient être ignorés impunément.

### *L'électorat*

Il ne faudrait pas exagérer l'ascendant de Mme Thatcher sur le peuple britannique. Tout d'abord, son parti n'a jamais réussi à obtenir plus de 43,9 % du vote aux trois élections qu'elle a remportées ; son score est plus faible en 1987 qu'en 1983, 42,3 % contre 42,4 %. Il n'y avait pas plus de votes pour que contre, mais grâce aux déformations du scrutin majoritaire à un tour, son parti obtient la majorité absolue aux Communes. Ensuite, pendant une bonne partie de son mandat, le Parti travailliste semble plus occupé à se saboter systématiquement par l'adoption de prises de positions gauchistes et par ses querelles internes épuisantes, qu'à agir comme force d'opposition crédible au Gouvernement ou à gagner le soutien populaire. En troisième lieu le virage à gauche des travaillistes favorise l'émergence d'un groupement au Centre dans le paysage politique, groupement qui représente environ un quart du vote, et provoque ainsi une fission du vote anticonservateur, permettant au Gouvernement de « diviser pour régner ». Enfin il faut tenir compte des circonstances propres aux trois élections qui permirent à Mme Thatcher de gagner. En 1979 c'est l'incompétence du Gouvernement travailliste en place durant l'hiver de 1978-1979, « the winter of discontent », quant à la gestion de l'économie et au contrôle des syndicats, qui fait que les électeurs votèrent plus contre le Gouvernement tra-

vailliste que pour le Parti conservateur. En 1983, les conservateurs bénéficient de la victoire dans les Falklands et d'une remontée de l'économie. En 1987, le boom économique, quoique passager et manipulé par le Gouvernement, réussit à convaincre les électeurs de faire confiance à la performance du Gouvernement plus qu'aux avertissements et aux promesses de l'opposition.

La position de Mme Thatcher n'est donc pas aussi solide qu'elle apparaissait en mai 1989. De fait, de lourds nuages s'amoncellent déjà à l'horizon au moment même où elle fête son décennat au Gouvernement. Sa popularité et celle de son Gouvernement commencent à baisser, entamant rapidement sa performance électorale. Un jour seulement après l'anniversaire de ses dix ans au pouvoir, son parti perd son siège à l'élection partielle du Vale de Glamorgan, au profit des travaillistes dont le score augmente de 14,2 tandis que celui des conservateurs diminue de 10,5. Mme Thatcher conduit ensuite son parti à sa première défaite électorale généralisée aux élections européennes de juin 1989, lorsque les travaillistes enlèvent 13 sièges aux conservateurs : le vote travailliste augmente de 3,7 % tandis que celui des conservateurs diminue de 6,7 %.

Le sondage mensuel du quotidien « *The Guardian* » avait donné les conservateurs gagnants sans interruption de juin 1987 à mai 1989, lorsque travaillistes et conservateurs sont à égalité. Le mois suivant les travaillistes enregistrent une avance de huit points sur les conservateurs. A une marge de pourcentage de trois points près, les travaillistes marquent une moyenne de 47 % jusqu'à la fin de 1987, contre 37 % pour les conservateurs. Les travaillistes ont une avance de dix points sur le Gouvernement. Cette avance augmente encore au début de 1990 de 12 % en janvier à 16 % en février pour atteindre un record de 24 % en mars. L'avance des travaillistes se réduit par la suite, baissant à 9 % en septembre, avec une légère remontée à 11 % en octobre. A l'automne la cote du Parti conservateur est en forte baisse par rapport à la même époque un an auparavant. Le sondage Gallup de la popularité personnelle de Mme Thatcher tombe à 23,2 % d'électeurs satisfaits, le chiffre le plus bas pour un Premier ministre depuis le début des sondages à la fin des années 1930. Les choses ne se sont guère améliorées en novembre 1990 avec un chiffre de 25 %, contre 71 % qui se déclarent insatisfaits.

Les conservateurs perdent 200 sièges aux municipales de mai 1990. En mars de la même année ils perdent la partielle du Mid-Staffordshire avec un report de 21,4 % des conservateurs aux travaillistes, la meilleure performance de ces derniers en cinquante ans dans une élection partielle. Les élections partielles pendant le reste de 1990 offrent peu de consolations aux conservateurs : ainsi, le 18 octobre les voit céder le siège sur d'Eastbourne aux libéraux-démocrates, et le 8 novembre marque de nouveaux revirements contre eux, de 11,2 et 15,8 % Bootle et Bradford North, se retrouvant dans cette dernière relégués en troisième place. Le leadership de Mme Thatcher était devenu un handicap électoral pour son parti.



### *Le revirement de l'électorat*

Pourquoi cette chute de popularité ? Tout d'abord le Parti travailliste a changé d'image électorale : Neil Kinnock a adopté un style de direction plus ferme. Il a mis l'extrême gauche au pas et écarté plusieurs aspects de la politique du parti qui avaient aliéné les électeurs. Les travaillistes montrent plus d'unité qu'au début des années 1980 et présentent une équipe efficace et compétente à la Chambre des Communes. Le centre s'est effondré, enregistrant un score de 10 % contre les 25 % des années précédentes, après les querelles intestines au sein de l'Alliance, faisant ainsi des travaillistes le seul Gouvernement de rechange crédible aux conservateurs.

Mais la principale cause de la perte de vitesse du Gouvernement demeure l'échec de la politique personnelle de Mme Thatcher : sa gestion économique et la *poll tax*. L'élément déterminant des intentions de vote de l'électorat britannique est dicté par la performance de l'économie. Il juge un parti par son succès au Gouvernement, et surtout par les effets de sa politique sur leur niveau de vie et sur leur anticipation de l'avenir de l'économie. Après dix ans de pouvoir le Gouvernement conservateur ne peut plus rejeter la responsabilité de ses difficultés économiques sur les Gouvernements travaillistes des années 1970, surtout après avoir proclamé en 1986 et 1987 que sa politique était à l'origine d'un « miracle économique britannique » accompagné d'une baisse des taux d'intérêt à 8,5 % en juin 1988. Mais ceux-ci se mettent à remonter à partir du mois d'août pour atteindre 13,5 % en février 1989 et 15,5 % en décembre. Le pays doit supporter ce taux durant le reste de l'année jusqu'en octobre, lorsqu'il baisse légèrement à 15 %. Ce taux de base élevé provoque une hausse des taux d'emprunt-logement qui a de fortes répercussions sur ceux qu'on avait encouragé à acheter leurs maisons à l'époque des taux bas, comme par exemple en juin 1988 lorsque la moyenne des taux d'emprunt était à 9,78 %. En août elle augmente à 11,45 %, pour atteindre 13,46 % en mai 1989. La hausse se poursuit jusqu'à 15,26 % en avril 1990, avec une légère baisse à 14,54 % en novembre 1990. L'inflation atteint les 10 % en 1990. La hausse du chômage et les déficits records de la balance du commerce et des paiements font parler d'une récession. Cette détérioration de l'économie est la cause principale de la perte de confiance du Gouvernement, à partir du printemps de 1989, parmi les électeurs qui subissent à présent les licenciements, la hausse des prix, les faillites de paiement d'emprunts immobiliers et de reprises des maisons par les sociétés de crédit, et d'un taux de faillites exceptionnel.

Mais c'est la *poll tax* (ou charge communautaire, selon la formule du Gouvernement) qui accélère la perte de vitesse du Gouvernement et de Mme Thatcher elle-même en mars 1989. Tandis que les municipalités fixent le niveau de l'impôt et que les électeurs prennent connaissance du montant exact de la facture en mars et en avril, le soutien au Gouvernement accuse une forte baisse. Les perdants sont plus nombreux que les gagnants, et les perdants crient plus fort (que les gagnants n'expriment leur reconnais-

sance) ; tout le monde rend responsable le Gouvernement, à commencer par Mme Thatcher elle-même. C'est elle qui avait insisté pour faire adopter la *poll tax* contre l'avis de plusieurs ministres hésitants ou sceptiques. Aux yeux de tous, la *poll tax* est l'impôt Thatcher.

Elle apparaît clairement comme la cause la plus importante de l'échec conservateur à l'élection partielle du Mid-Staffordshire. Plusieurs députés conservateurs, dont certains qui avaient voté pour l'impôt, s'alarment et demandent des réformes qui amortissent l'effet de l'impôt sur leurs électeurs.

Autre talon d'Achille qui affaiblit le Gouvernement face aux travaillistes : son image d'ennemi des dépenses publiques. La réduction d'impôts et la privatisation sont la clef de voûte de la politique de l'équipe Thatcher, alors que les travaillistes se présentent comme le parti défenseur des dépenses publiques qui maintiendra et améliorera la qualité de l'éducation, de la santé, du logement et des transports publics, surtout en matière d'investissement dans l'infrastructure.

Mme Thatcher personnifie le Gouvernement. Aux yeux de beaucoup elle est le Gouvernement lui-même. Son style direct, pour ne pas dire enclin à la confrontation, tout comme l'esprit de croisade avec lequel elle met en pratique ses « *conviction politics* »<sup>2</sup>, lui acquièrent la loyauté solide de ses partisans convaincus mais polarisent l'opinion au point que toute opposition tourne à une profonde hostilité.

Mais que ce soient son style politique, son attitude envers les dépenses publiques ou la *poll tax*, tout ceci demeure secondaire par rapport à l'état de l'économie dans l'esprit des électeurs. Durant l'été de 1990, les inquiétudes provoquées par la *poll tax* commencent à s'estomper tandis que le Gouvernement accorde des subventions pour en adoucir les effets, et l'avance des travaillistes dans les sondages se résorbe. En revanche, les indicateurs économiques ne donnent guère de signes d'amélioration ; et l'économie demeure le souci principal des électeurs, qu'il s'agisse de l'inflation ou des taux d'intérêt et d'emprunt-logement. Le problème inquiétant pour les conservateurs, c'est que la récession et la *poll tax* ne frappent pas seulement les électeurs travaillistes traditionnels des concentrations urbaines du Nord, de l'Ecosse et du pays de Galles, mais aussi, et de manière à présent préoccupante, le Sud, le Sud-Ouest et les Midlands, et surtout les électeurs flottants, dans ce cas les ouvriers qualifiés, qui s'étaient mis à voter conservateur au début des années 1980.

### *Le Parti conservateur au Parlement*

Ces développements dans le pays inquiètent les députés conservateurs. Ils craignent la perte de leur siège aux prochaines élections. A l'époque du

2. *Conviction politics*, autre expression clef des années Thatcher, cette fois-ci hautement revendiquée par la dame elle-même, qui ne veut pas dire « avoir des convictions politiques », mais s'oppose à politique politicienne ou encore pragmatique.

politicien de carrière, une telle défaite électorale signifierait la fin de leur emploi et de leur mode de vie. Ils abandonneraient l'espoir d'être nommés au Gouvernement, ou d'être promus s'ils sont déjà ministres. Leur inquiétude augmente à l'approche de la date des prochaines élections. On entend de plus en plus de rumeurs dans les médias attribuant aux députés le souhait de voir Mme Thatcher partir. Même sa longévité au pouvoir se retourne à présent contre elle : elle a eu le temps de décevoir ceux qu'elle n'a pas promus, comme ceux qui se sont fait révoquer. 95 députés à la Chambre depuis 1979 — et avant — n'ont toujours pas obtenu de poste, tandis que 78 n'ont plus de portefeuille ministériel. Nombreux sont ceux qui pensent qu'il est temps de changer. La figure de proue des années 1980 ne semble pas apte à relever les défis des années 1990.

C'est à l'automne 1989 que se présente le premier défi à son leadership en quatorze ans. Un député de la base, Sir Anthony Meyer, se présente contre elle et sur 374 députés conservateurs, 60 ne votent pas pour elle. C'est la révélation de la fragilité de la position du Premier ministre. Elle a un an de sursis. Si elle ne réussit pas à restaurer les chances électorales de son parti avant le début de la prochaine session du Parlement en novembre 1990, elle risque de faire face à un défi formidable. La prochaine élection législative doit se tenir en juin ou juillet 1992 au plus tard ; novembre 1990 est donc la dernière occasion de déloger le Premier ministre et d'en choisir un nouveau qui ait le temps de s'imposer au parti et au pays afin de gagner l'élection. La chute de Mme Thatcher s'explique par son incapacité à améliorer les perspectives électorales de son parti dans les douze mois qui suivent le défi de Sir Anthony Meyer en novembre 1989. Autrement dit, elle échoue au test décisif d'un dirigeant de parti. Elle fait déjà figure de perdante en automne 1989, et plus encore en automne 1990.

### *Le cabinet*

Tout comme les partis à la Chambre reflètent les changements de l'opinion publique dans le pays, le cabinet au Gouvernement traduit les changements d'opinion au sein du Parti parlementaire. En perdant le soutien de son parti aux Communes, le Premier ministre devient vulnérable à la perte de confiance de son cabinet. Elle semble de plus en plus perdre le contrôle de son Gouvernement en 1989 et 1990. En juillet 1989 elle procède à un remaniement ministériel, rétrogradant Sir Geoffrey Howe du Foreign Office à des fonctions de président du Conseil privé (Lord President of the Privy Council)<sup>3</sup> et de ministre chargé des relations avec le Parlement, et en octobre son chancelier, Nigel Lawson, démissionne lorsqu'elle refuse de congédier son conseiller économique personnel Sir Alan Walters (qui n'est ni député ni membre du cabinet).

3. *Lord President of the Council*, comme « Lord Privy Seal » plus loin : ces fonctions remontent à plusieurs siècles dans l'histoire du pays et ont une portée honorifique et administrative plus que politique. Ce sont des ministères sans portefeuille.

C'est l'Europe qui cause ces remous à l'intérieur du cabinet. Problème qui intéresse peu l'électorat, mais de première importance aux yeux des élites, il divise le Parti conservateur tout entier. Certains sont favorables à une plus grande intégration économique et aussi politique. D'autres, qui en leur for intérieur continuent à regretter que la Grande-Bretagne y soit jamais rentrée, voient dans la Communauté une zone de libre-échange qu'ils veulent élargir à tous les autres pays européens. D'autres encore prônent une vigoureuse défense des intérêts du pays face aux autres membres qu'ils continuent à considérer comme des rivaux plus que des alliés. Mme Thatcher s'oppose à une plus grande intégration économique et politique et voit dans l'Europe une zone de libre-échange au sein de laquelle la Grande-Bretagne ferait valoir ses droits.

La question européenne couve depuis longtemps au sein du Parti conservateur. Elle est déjà au cœur de la crise Westland de 1985-1986 : Michael Heseltine démissionne de son poste de ministre de la défense lorsqu'il se voit empêché de mener à bien son plan de sauvetage d'une usine d'hélicoptères en faillite par un consortium européen — au profit d'un groupe américain favorisé par Mme Thatcher, exemple concret s'il en fut de la portée pratique de la division entre Européens et Atlantistes. Heseltine se plaint à l'époque de ce que le Premier ministre avait affaibli le processus de décision collégiale au sein du Gouvernement ; il convient de préciser qu'il partit en définitive parce qu'il ne pouvait lui-même accepter une décision collective du cabinet exigeant que toutes ses déclarations au sujet de la question de Westland soient approuvées à l'avance par le bureau du cabinet. (A quoi il aurait répondu que cette approbation en principe collective ne constituait qu'une décision de Mme Thatcher sous couverture collective.) L'Europe et le style de Gouvernement sont déjà, au moment où le Gouvernement Thatcher est au sommet de sa popularité électorale, les deux problèmes qui minent la cohésion de l'équipe Thatcher de l'intérieur. Et le cas de la crise de Westland a une signification largement plus que symbolique, car après sa démission Michael Heseltine commence une traversée du désert qui durera quatre ans et ne se terminera que... lorsqu'il se présentera comme challenger contre le Premier ministre — après la démission de Howe, elle aussi au sujet de l'Europe, par un ministre qui refuse de marcher au pas...

L'intégration européenne redevient le problème de l'heure durant l'été de 1989. Alors que Mme Thatcher s'y oppose toujours, le chancelier Lawson et Sir Geoffrey Howe, alors aux affaires étrangères, font équipe pour la convaincre d'aller plus loin. C'est l'attitude de la Grande-Bretagne au sommet de Madrid de juin 1989 qui précipitera la première grande crise. Lawson et Howe la poussent à accepter des conditions d'adhésion au Mécanisme du Taux d'Echange du Système monétaire européen (ci-après MTE du SME) plus souples qu'elle ne semble désirer. Elle prend sa revanche en rétrogradant Howe lors du remaniement ministériel de juillet. Il riposte en manifestant publiquement son dépit, insistant pour qu'on lui offre le poste purement honorifique de député Premier ministre ainsi que la résidence officielle du chancelier de l'Echiquier. Dans cet imbroglio le Premier ministre réussit

dans la foulée à également froisser le ministre de l'intérieur, Douglas Hurd, en allant jusqu'à offrir son portefeuille à Howe. Le Premier ministre ne congédie pas Howe plus qu'elle n'avait jadis congédié Heseltine, malgré les différends qui l'opposent à l'un comme à l'autre sur des questions essentielles à la politique du Gouvernement. Elle ne se sent jamais assez forte pour limoger des ministres qui bénéficient d'un soutien important au sein du parti. Howe était aimé, il faisait figure d'homme aimable et pondéré, dont on disait volontiers, selon la formule chère à Denis Healey, que se faire attaquer par lui, c'était se faire attaquer par un mouton mort.

Elle ne déloge pas non plus Lawson, et ne le fait pas changer de ministère, malgré son désaccord avec la politique du chancelier. Elle rappelle des Etats-Unis son ancien conseiller économique Sir Alan Walters en mai 1989. Celui-ci est opposé à l'entrée de la Grande-Bretagne dans le MTE et à toute intégration européenne supplémentaire. Elle se dispute ouvertement avec son chancelier au sujet de la politique de ce dernier visant à lier la livre sterling au deutsche mark comme solution de rechange à l'entrée de la Grande-Bretagne dans le MTE. En octobre, c'est au tour de Lawson de perdre patience, et il met Mme Thatcher au pied du mur : elle a le choix entre sa démission et le renvoi de Walters. Elle refuse de se laisser dicter sa conduite par un ministre et Lawson démissionne. Puis c'est Walters lui-même qui démissionne. Le Premier ministre semble perdre prise sur le Gouvernement : elle n'est plus à même d'assumer le rôle primordial de tout Premier ministre qui doit en priorité maintenir la cohésion au sein du cabinet. Et Sir Anthony Meyer de lancer son défi contre Mme Thatcher en novembre.

Trois autres signes avant-coureurs de la perte de prise sur le Gouvernement par le Premier ministre sont lisibles. En décembre 1989 Norman Fowler démissionne de son poste de ministre de l'emploi, invoquant le besoin de consacrer plus de temps à sa famille ; besoin qui apparemment est également ressenti chez Peter Walker qui lui aussi démissionne de son portefeuille aux affaires galloises quelques mois plus tard, en mai 1990, après avoir servi dans les Gouvernements de Mme Thatcher depuis 1979... En juillet 1990 c'est Nicholas Ridley qui se voit forcé de présenter sa démission de ministre de l'industrie et du commerce, à la suite de l'émoi provoqué par ses déclarations intempérées au sujet de la Communauté européenne (justement) qui aux yeux de beaucoup expriment l'opinion du Premier ministre elle-même. Les rats désertent le navire, semble-t-il...

Le Premier ministre survécut aux remous au sein du Gouvernement entre l'été 1989 et l'automne 1990 parce que ses opposants ne s'allièrent jamais pour la défier ouvertement. Comme en 1981, les *wets*<sup>4</sup> étaient tou-

4. *Wets* (littéralement « mouillés »), autre épithète clef du vocabulaire de la décennie thatchérienne, ce terme désigne (presque toujours péjorativement) le style de l'ancienne garde conservatrice associée à Edward Heath, plus « modérée » et attachée à une politique « centriste », « raisonnable », ou *consensus politics* en anglais, notions rejetées avec force par Mme Thatcher au nom de ses *conviction politics*.

jours mous. Ils ne pouvaient s'unir autour d'une alternative cohérente. Elle survécut à cause de leur pusillanimité.

Durant l'été de 1990 le score du Gouvernement remonte par rapport au plancher de mars. Les effets les plus néfastes de la *poll tax*, pour l'année en cours, semblent s'estomper et des crédits sont accordés pour les réduire l'année suivante ; l'invasion du Koweït par l'Irak en août et la crise du Golfe permettent de revaloriser la stature du Premier ministre et de raffermir le soutien populaire du Gouvernement, comme à l'époque des *Falklands* (Malouines) ; et en octobre il semble que le problème de l'Europe et, espèrent certains, celui de l'économie soient en voie de solution avec la décision prise par le chancelier de faire enfin entrer la Grande-Bretagne dans le MTE. Le Gouvernement, comme à l'approche d'élections générales précédentes, semble prêt à relâcher ses contrôles rigoureux des dépenses publiques. Les spécialistes se prennent à penser que le Gouvernement aura le temps de regagner le soutien qui lui assurerait la victoire aux prochaines élections. Mais le problème demeure comme toujours l'économie et les taux d'emprunt immobilier<sup>5</sup>.

### *Le coup de grâce*

Quelle fut alors la cause de la chute du Premier ministre, qui semblait se remettre des triples coups administrés par l'électorat, son propre parti et le cabinet ? Le début de la fin, ce fut la démission de Sir Geoffrey Howe du Gouvernement le 1<sup>er</sup> novembre : la mule ruait finalement. Le problème, c'est une fois de plus, l'Europe. A une réunion du Conseil européen à Rome, les 27 et 28 octobre, Mme Thatcher se retrouve dans

5. La question des emprunts-logement a une valeur affective et politique propre à la Grande-Bretagne : traditionnellement l'Anglais moyen aspire à être propriétaire plutôt que locataire. La location non meublée à long terme est pour ainsi dire inconnue, sauf en ce qui concerne les HLM (précisément) ; Mme Thatcher a fait de cet aspect de la vie anglaise un des points électoraux de sa politique de « capitalisme populaire » ; ainsi, la vente de logements HLM à leurs locataires et une politique visant à favoriser l'achat de maisons, par des mesures telles que les baisses d'impôt, l'abolition de la plus-value sur la résidence principale et les restrictions de crédit... Coïncidant avec le boom accompagné de la baisse des taux d'intérêts du milieu des années 1980, cette politique eut pour résultat une hausse effrénée de l'immobilier, surtout dans le Sud conservateur et dans la capitale. Avec la détérioration rapide de 1989, il en résulta une situation sans précédent, les emprunteurs qui avaient négocié des prêts importants à des taux très bas virent leurs factures doubler en un an (le système de taux de prêts fixes n'est pas pratique en Angleterre comme en France et aux Etats-Unis) accompagnés d'une baisse des valeurs immobilières. Ceux qui s'étaient fortement endettés ne pouvaient même plus vendre au prix d'achat et se retrouvaient endettés sur des échéances qu'ils ne pouvaient plus payer. D'où la situation sans précédent de maisons reprises par les sociétés de crédit immobilier et d'endettement à long terme. La pierre d'achoppement du capitalisme thatchérien devient le symbole de son échec. Si l'inflation et le chômage préoccupent tout le monde, l'endettement sur l'immobilier et la *poll tax* deviennent le symbole concret de l'échec de la politique personnelle du Premier ministre.

une minorité d'un contre onze. Une fois de plus elle exprime vigoureusement sa répugnance à épouser la cause de l'intégration monétaire européenne. Dans une allocution préparée d'avance à la Chambre des Communes elle commence par exprimer la ligne modérée convenue par ses ministres, mais ses réponses improvisées aux questions de la Chambre expriment son opposition déterminée à l'intégration monétaire en termes émotifs. « Non, non, non. » Son explosion soulève de nouveau le problème de son style dominateur et corrosif, son refus d'écouter ses collègues traités cavalièrement. Cette fois-ci Howe ne tient plus.

Sa démission ne met pas seulement en relief les divisions au sein du Parti conservateur sur l'Europe ; elle soulève également la question d'un défi à Mme Thatcher lors de l'élection à la direction du parti au début de la session parlementaire à venir. Certains ont même pu penser que Howe était lui-même le prétendant qui cherchait à sonder ses possibilités. Mais le challenger le plus crédible reste Michael Heseltine, qui courtise la base du parti depuis sa propre démission du Gouvernement en 1986. Au début, il s'était abstenu de se présenter ouvertement, se contentant de dire qu'il ne pouvait « prévoir les circonstances » dans lesquelles il se présenterait contre elle. Mais l'imprévisible a lieu lorsque, le 13 novembre, Sir Geoffrey prononce son discours de démission à la Chambre des Communes. Le mouton montrait ses dents de loup.

C'est le discours de démission le plus dramatique qu'on ait entendu de mémoire de M. P. ; Howe s'en prend brutalement à la dame de fer. Ses deux thèmes : la division au sujet de l'Europe qui couve de longue date au sein du cabinet ; et le leadership de Mme Thatcher qui sape les ministres. Il a déjà proclamé dans sa lettre de démission que « le Gouvernement par cabinet consiste en la persuasion des uns par les autres », mais il déclare à présent à la Chambre que toute tentative de prétendre à une politique commune « risque d'être sabotée par quelque remarque anodine ou quelque réponse impulsive ». De son système, il dit que « c'est un peu comme donner le coup d'envoi à un match de football pour se rendre compte que le ballon a été crevé par le capitaine de l'équipe au préalable »<sup>6</sup>.

La circonstance que M. Heseltine n'avait pu prévoir lui offre enfin sa chance. Il est sollicité de se présenter par ses partisans tandis que ses adversaires le somment de « se déclarer ou se taire » une fois pour toutes. Il se déclare prêt à se présenter contre elle. Sa campagne souligne ses options pro-européennes et sa disposition à recourir à l'intervention de l'Etat dans les domaines économiques et sociaux. Il se présente comme candidat mieux placé que Mme Thatcher pour mener le parti à la victoire aux urnes. Ce diagnostic est confirmé par une batterie essaimée de sondages d'opinion qui donnent les conservateurs gagnants

6. La métaphore dont se sert en fait Sir Geoffrey venait du cricket et fit les joies de la classe politique britannique qui se la renvoya comme une balle pendant plusieurs jours.

sous M. Heseltine mais perdants sous Mme Thatcher et mis en évidence par la défaite des conservateurs à l'élection partielle d'Eastbourne<sup>7</sup>. Autre coup marquant de Heseltine : il s'engage à une réforme en profondeur de la *poll tax*. Sa candidature paraît particulièrement attrayante aux députés conservateurs qui craignent de perdre leur siège.

Le mode d'élection du leader conservateur par le parti date de 1965, lorsque le parti était dans l'opposition. Il n'a jamais été conçu dans l'optique du renversement d'un Premier ministre en fonction. Chaque année, dans les vingt-huit jours qui suivent le discours de la reine annonçant le programme du Gouvernement à l'ouverture de la session parlementaire, les candidatures à la direction du parti doivent être présentées. L'élection se fait en trois tours. Le système est conçu afin d'assurer au gagnant éventuel la plus grande majorité possible au sein du parti, et pas seulement une majorité faible ou relative. Au premier tour le gagnant a besoin de la majorité absolue de tous les députés, plus 15 % de plus que le second en course. Une semaine plus tard, au second tour, auquel de nouveaux candidats peuvent se présenter, le gagnant a besoin de la simple majorité. Si une telle majorité n'est réalisée par aucun candidat, on a alors recours à un troisième tour deux jours après le second entre les trois candidats les mieux placés du second tour, avec un report de voix.

Mme Thatcher commet quatre erreurs tactiques dans la course au premier tour. Tout d'abord elle fixe la date de clôture des candidatures pour le 15 novembre, soit huit jours seulement après le discours de la reine, en principe pour mettre fin à la spéculation mais plus probablement pour empêcher Heseltine de préparer sa campagne électorale : mais il menait sa campagne depuis déjà des années et c'est elle qui a besoin de plus de temps. En second lieu, elle se contente d'une campagne peu brillante menée par une équipe d'anciens ministres qui ne contient aucun ministre actuellement au Gouvernement : disons la chose, une bande de *has-been* en faible mesure de s'opposer à l'activité grouillante du groupe qui s'est constitué autour de Heseltine. Troisièmement, elle accorde peu d'entretiens aux médias durant les premiers jours de la campagne, puis, comme si elle était prise d'une panique de dernière minute, donne des interviews à la presse dans lesquelles elle s'en prend aux ambitions personnelles de Heseltine et à la politique d'intervention étatique de type travailliste qu'elle l'accuse de préconiser. Elle propose aussi un référendum sur le problème de l'Europe, ce qui ne fait que soulever une fois de plus la question de son style de direction qui consiste à faire des déclarations sans tenir compte de son cabinet.

7. La défaite d'Eastbourne est particulièrement dramatique pour le Gouvernement, car il s'agissait d'une vacance, dans une ville de plaisance acquise aux conservateurs, créée par la mort du député Ian Gow tué par une bombe de l'IRA. Le candidat conservateur pouvait donc espérer bénéficier d'un vote de sympathie en plus des tendances naturelles de l'électorat.



Son erreur finale, qui lui coûtera cher, est de se rendre à Paris pour participer à la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe durant les journées critiques juste avant le scrutin. Elle n'est donc pas sur place pour cajoler et courtiser les quelques députés qu'il lui faut rallier pour être sûre de la majorité au premier tour.

Le Parti conservateur compte 372 députés. Le mardi 20 novembre, Mme Thatcher obtient 204 voix, soit 55 % du vote, contre 152 pour M. Heseltine (41 %) ; il y a 16 bulletins blancs (4 %). Il lui manque quatre voix pour gagner. Elle a juste frôlé la victoire. Si deux s'étaient prononcées pour Heseltine, ou si quatre abstentionnistes avaient voté pour elle, elle aurait gagné. Ces quelques voix, il est permis de penser qu'elle aurait pu se les assurer si elle ne s'était pas absentée à Paris.

Quelques minutes seulement après le résultat elle déclare qu'elle se présentera au second tour. Elle choisit un chef d'équipe plus dynamique pour sa campagne, John Wakeham, ministre au Gouvernement. En sortant de Downing Street l'après-midi d'après pour faire une déclaration sur le sommet de Paris, elle dit : « Je continue, je continuerai jusqu'à la victoire » (*I fight on. I fight on to win*). Mais moins de vingt-quatre heures plus tard elle abandonne. Qui alors est responsable de cette volte-face ? A qui la faute ?

Le premier coup vient du parti à la Chambre. Quoique 55 % aient voté pour elle, cela ne suffit pas dans ces circonstances à lui assurer la victoire. Sa décision de continuer inquiète certains députés qui ont voté pour elle. Ils craignent qu'en continuant elle ne plonge le parti dans une amère guerre intestine. Elle pourrait tout juste gagner, et marquée par le manque de confiance ainsi exprimé, elle manquerait d'autorité et serait incapable d'empêcher une victoire travailliste aux prochaines élections. Ou encore, elle pourrait être battue, et le parti se retrouverait sous la direction de Heseltine, remettant ainsi en cause les acquis de dix ans de thatcherisme. De graves doutes subsistent quant à Heseltine ; on craint que sa politique pro-européenne et collectiviste ne divise le parti. Certains députés qui ont voté pour elle au premier tour pensent qu'il faut changer de candidat pour être sûr de battre Heseltine au second tour. Ils préfèrent qu'elle démissionne afin de permettre à un ministre au sein du Gouvernement de se présenter contre Heseltine.

Dès que le résultat du premier tour est connu commence une floraison de meetings et de cabales, de complots et de démarches. Le *Chief Whip* (chef du groupe parlementaire) est chargé de sonder la hase, et dès midi le mercredi, lui et d'autres membres influents du parti au Parlement, comme dans le pays — « les hommes en complet gris » —, rapportent leurs conclusions à Mme Thatcher. Lord Colnbrook et Lord Denham font part d'une majorité de 2 à 1 de soutien parmi les Pairs. Le président de l'Union nationale des Associations conservatrices conclut que 70 % des Associations conservatrices en Angleterre et au pays de Galles désirent la voir rester. La majorité des députés conservateurs au Parlement européen veulent son départ. Le comité exécutif du groupe

parlementaire est divisé mais rapporte que la base du parti veut plus de choix. Le *Chief Whip* lui-même ne pense pas qu'elle gagnera, mais les autres *Whip*, par une majorité de 11 à 2, pensent qu'elle y parviendra. Malgré un affaiblissement à l'intérieur de son propre camp, elle bénéficie toujours d'un soutien considérable : le résultat sera serré. Mme Thatcher ne se laisse pas ébranler par ces informations. Le même après-midi, elle fait sa déclaration « continuer-pour-gagner ». Ni le parti à la Chambre ni le parti dans le pays ne lui assenèrent le coup de grâce.

Elle fut assassinée par son propre cabinet. Les avis des ministres sont d'abord sollicités au téléphone par le ministre à la Chambre des Communes, John Mac Gregor. Il aurait déclaré que sur les 19 membres du Gouvernement ayant le droit de voter, douze pensent qu'elle devrait démissionner et sept qu'elle ne devrait pas partir. Afin de s'assurer de cette estimation, John Wakeham et son secrétaire parlementaire privé, Peter Morrison, lui conseillent de s'entretenir avec les membres du Gouvernement individuellement, et de cinq à huit heures le mercredi soir elle s'entretient avec eux à la Chambre des Communes. C'est en fonction de leur avis qu'elle décide de se retirer, malgré des efforts de dernière minute pour la convaincre de rester dans la course, efforts entrepris par des députés de la droite du parti et par trois secrétaires d'État du groupe « No Turning Back » qui visitent Downing Street le même soir. C'est le cabinet qui est le premier informé le jour suivant lors d'une réunion inhabituellement matinale à neuf heures.

Que lui dirent ses collègues au Gouvernement ? Il fut rapporté, puis nié, que certains menacèrent de démissionner si elle restait. Au moins deux sont supposés l'avoir suppliée de demeurer. Mais une majorité écrasante déclara penser qu'elle perdrait, ou que si elle gagnait, elle dirigerait un parti divisé et démoralisé. Ils lui dirent que son soutien s'effondrait dans le courant même de la journée, parce que des députés de la base craignaient de perdre leur siège si elle restait à la tête du parti ; ils pensaient qu'elle compromettrait leurs chances et voulaient transférer leur allégeance à un leader plus susceptible de gagner les élections. Ils lui demandèrent de se désister afin de permettre à un autre membre du Gouvernement d'aborder le second tour avec de meilleures chances de battre Heseltine.

La voie était à présent ouverte permettant à John Major et Douglas Hurd d'entrer dans la course. Au second tour, Major obtient 185 votes, Heseltine 131, et Hurd 56. Il n'y a pas de troisième tour car Heseltine et Hurd se désistèrent immédiatement et déclarèrent leur soutien à Major. C'est ainsi que John Major, âgé de 47 ans, inconnu de la plupart des dirigeants européens et il y a un an encore à peu près inconnu de la majorité de l'électorat dans le pays lui-même, devient chef du Parti conservateur, et le jour suivant il se voit demander d'être Premier ministre par la reine, qui vient de recevoir la démission de Mme Thatcher. L'ironie finale, c'est que Mme Thatcher avait obtenu plus de voix que John Major, 204 contre ses 185, et plus de voix s'étaient déclarées

contre lui, soit 187, que contre elle (168). Comme le dit Mme Thatcher elle-même : « Drôle de monde ».

Si elle avait vraiment été la figure dominatrice de sa légende, elle se serait battue au second tour. Mais elle céda sous la pression du Gouvernement. Ce furent ses ministres qui lui dirent de s'en aller. Ils sentaient qu'elle ne pouvait gagner au second tour, ou que même si elle gagnait de justesse elle en sortirait avec une autorité diminuée. Nous ne saurons jamais si ce verdict était exact. On rapporte que 40 députés qui avaient voté pour elle au premier tour par loyauté comptaient transférer leur vote au second tour. Mais il n'était pas exclu qu'elle obtienne le vote de certains hésitants ou de supporters de Heseltine. Elle démissionna sur le conseil de son cabinet. Ce ne sont pas les députés qui l'assassinèrent : le coup de grâce vint du Gouvernement.

*Conclusion : Qui a tué Mme Thatcher ?*

Mme Thatcher ne s'est pas suicidée. Jusqu'au soir de ce mercredi final elle était déterminée à se battre jusqu'au bout. Il se peut qu'elle ait négligé de tenir compte de certains de ses propres intérêts. Elle choisit au début une faible équipe de campagne et avança la date du scrutin, se privant ainsi de la possibilité de rallier des hésitants. Elle courtisa sa base aux Communes avec trop de retard. Elle se plongea dans le sommet de Paris et ne se montra à la buvette de la Chambre des Communes que l'après-midi de ce dernier mercredi — on ne l'y avait pas vue depuis dix-huit mois, ce qui apparut comme un signe de panique. Elle avait poursuivi avec obstination une politique dont certains aspects étaient impopulaires et avait perdu le contact avec sa base parlementaire. La négligence ou la malchance sont des verdicts possibles, mais elle ne courut pas délibérément à sa propre perte.

Elle fut assassinée. Elle succomba à des coups venant de trois directions. Tout d'abord, le peuple britannique lui fit savoir son hostilité, envers elle ainsi que son Gouvernement, et dit bien haut qu'il aurait plus de chance de voter conservateur avec un autre leader dans une série de sondages de juin 1989 à novembre 1990, aux élections européennes de juin 1989, aux municipales de mai 1990, et à plusieurs reprises dans des élections partielles jusqu'au dernier moment en novembre 1990. Cette désertion du public venait directement des échecs de la politique économique du Gouvernement qui s'était soldée par une forte inflation et la hausse des taux d'intérêt comme des taux d'emprunt-logement, et aussi de la *poll tax*. Elle était personnellement identifiée à cette politique. Son leadership semblait assuré de mener son parti à un désastre électoral.

Le second coup vint de son propre parti, non pas le parti dans le pays, mais le parti à la Chambre des Communes. Le Premier ministre ne peut rester au pouvoir sans le soutien du parti à la Chambre, qui a le pouvoir de vie et de mort sur le Premier ministre comme le Gouvernement. Lors-

qu'il apparut qu'elle pouvait mener le parti à une défaite aux urnes aux prochaines élections, échouant ainsi dans sa tâche première de chef, il commença à se retourner contre elle, lui envoyant un avertissement voilé en novembre 1989 lorsque Sir Anthony Meyer se présenta contre elle, avertissement qui se confirma au premier tour de novembre 1990. Elle fut renversée en novembre 1990 pour ne pas avoir amélioré son score dans l'année qui suivit le défi de Meyer et rendant ainsi peu probable une victoire aux élections. Mais le parti à la Chambre ne la tua pas. Elle obtint 55 % du vote, il ne lui manquait que quatre voix. La victoire demeurait possible si elle s'était battue et s'était présentée au deuxième tour. Mais lorsqu'elle s'entendit dire que l'arithmétique marchait pour elle, Mme Thatcher répondit que « si son cabinet était contre elle, les chiffres ne comptaient plus ».

C'est le cabinet qui lui assena le coup final. [« Les rats l'ont eue. »] Sa chute fut précipitée par la démission d'un ministre de son Gouvernement, Sir Geoffrey Howe, et par son discours qui dit en toutes lettres ce que de précédentes démissions avaient laissé entendre, à savoir que le Gouvernement était divisé à cause de son style et de sa politique. Ce qui fit monter à la surface nombre de ressentiments profonds et poussa Heseltine à se présenter au premier tour.

Elle ne prit la décision de démissionner qu'après avoir écouté l'avis de ses collègues au Gouvernement. Elle avait perdu le soutien de ceux dont elle avait le plus besoin. Sa domination incontestée d'autrefois venait de ce qu'ils étaient si « mous » face à sa propre agressivité. A présent il se retournèrent contre elle et la renversèrent, dans un mélange d'ambitions personnelles et de parti. Ils voulaient gagner la prochaine élection et préserver les acquis de leur Gouvernement. Heseltine, hors de celui-ci depuis 1986, risquait de dévier sa politique trop loin de la ligne de celle du Gouvernement et de diviser le parti. Il fallait donc quelqu'un au sein même du Gouvernement pour se présenter contre lui. Le gagnant final fut celui qui semblait le mieux placé pour remporter la prochaine élection et préserver l'« héritage Thatcher ».

Mme Thatcher avait trop perdu le contact avec le peuple britannique, avec son propre parti à la Chambre des Communes et avec le Gouvernement lui-même. Tous prirent part à sa défaite, mais en fin de compte le coup de grâce ne vint ni du Parti parlementaire ni de l'électorat, mais du cabinet<sup>8</sup>.

8. Cette conclusion qui fut celle de plusieurs éditorialistes dans la presse à l'époque de la crise de novembre 1990, est à présent confirmée par Mme Thatcher elle-même qui dans sa première déclaration aux médias depuis sa démission (à la journaliste américaine Barbara Walters) sur les causes de sa chute déclare au mois de mars 1991, en termes à peine voilés, avoir été lâchée par son équipe trop préoccupée de questions électorales ; son reproche étant qu'en se préoccupant de sondages, on suit l'électorat au lieu de le diriger. Quelle que soit la part de ressentiment personnel de cette opinion, elle recoupe étroitement la conclusion de cette étude.

### *Les premiers cent jours de M. Major*

Le remplacement de Margaret par John Major donne rapidement lieu à des changements significatifs parmi quelques-unes des personnalités clés du Gouvernement, dans le style du Premier ministre, dans la politique du Gouvernement et dans le score du Parti conservateur.

### *Le personnel*

Peu de changements sont opérés au cabinet. Des 21 membres du cabinet Thatcher en novembre 1990 il n'y en a que deux qui le quittent à l'arrivée de Major : le ministre des transports Cecil Parkinson part apparemment de son propre gré. Lord Belstead, Lord Privy Seal (ministère sans portefeuille), c'est-à-dire en charge des relations avec la Chambre des pairs, est rétrogradé au poste de secrétaire d'Etat pour l'Irlande du Nord et de trésorier général. Treize ministres demeurent en place, et six, dont Major lui-même, changent de portefeuille. Il n'y a que deux nouveaux venus : Ian Lang aux affaires écossaises et David Mellor à la trésorerie, tandis que Michael Heseltine rentre au Gouvernement comme ministre de l'environnement, son premier poste depuis sa démission de janvier 1986<sup>9</sup>.

Au bureau du Premier ministre, 10 Downing Street, le personnel proche de Mme Thatcher qui n'était pas fonctionnaire de carrière démissionne et M. Major désigne leurs remplaçants. Toutefois un fonctionnaire de carrière qui était particulièrement associé à Mme Thatcher, son secrétaire de presse Bernard Ingham, qui avait séjourné à Downing Street presque aussi longtemps que Mme Thatcher elle-même, est remplacé par l'ancien attaché de presse de M. Major à la trésorerie, M. A. T. (Gus) O'Donnell.

Le directeur du *Policy Unit* (équipe au sein du cabinet privé du Premier ministre chargée de fixer les lignes de la politique du Gouvernement), l'économiste Brian Griffiths, est remplacé par le journaliste économique Sarah Hogg. Le *Policy Unit* se met à dessiner les principaux éléments de la politique du Gouvernement qui figureront dans le manifeste électoral du parti, soumettant « toute proposition examinée à un test d'électorabilité ». Le secrétaire politique John Whittingdale est remplacé par Judith Chaplin, ancien conseiller spécial de John Major à l'Echiquier et député aux Communes. A la surprise générale, le secrétaire particulier à la fonc-

9. Poste politique entre tous, puisque le ministre de l'environnement sera chargé de gérer, de réformer et à l'occasion de remplacer la *poll tax*, devenue abcès de fixation électorale, et mise au centre de la campagne électorale des candidats à la succession de Mme Thatcher par Heseltine lui-même. Faire enterrer la taxe détestée par l'homme qui avait poignardé Mme Thatcher (ses ennemis espérant qu'il serait enterré avec) fut largement vu comme un geste politique — au nom de l'unité du parti, il fallait bien faire rentrer Heseltine au Gouvernement, et la manière la plus sûre était de lui donner le poste lié au symbole de tout ce qui était détesté dans l'héritage de sa rivale.

tion publique pour les affaires étrangères Charles Powell, qui avait été très proche de Mme Thatcher, conserve son poste pour conseiller M. Major. La crise du Golfe rend son expérience essentielle au nouveau Premier ministre, et il se trouvera aux côtés de celui-ci lors de ses premières sorties à l'étranger. En tant que fonctionnaire de carrière, il est en mesure de transférer son engagement d'un Premier ministre à l'autre, comme les autres fonctionnaires du cabinet privé du Premier ministre. Mais il est attendu qu'après Pâques Powell soit remplacé par Stephen Ward, fonctionnaire aux affaires étrangères. A part quelques changements parmi les conseillers aux postes clefs, le système de soutien au Premier ministre est sensiblement le même que pour Mme Thatcher.

### Style

Le plus marquant c'est le changement de style. Là où Mme Thatcher récoltait les épithètes de dogmatique, dominatrice, stridente et forcenée, on ne trouve pas assez de qualificatifs pour définir le contraste que présente son successeur : modeste, réticent, courtois, décontracté, doux, compatissant, raisonnable, moins passionné, modéré, aussi peu enclin à la confrontation qu'à la croisade. Porté à baisser la température, c'est un pragmatique non idéologue plus qu'un politicien aux agressives « *conviction politics* » de son prédécesseur. On lui attribue le propos suivant : « Et si nous ne faisons rien ? » Si telle était bien sa première question, on se doute qu'elle fut la dernière de Mme Thatcher. M. Major semble avoir « battu en retraite de manière soporifique après la guerre bruyante de Mme Thatcher » — ou encore : « La soie succède à l'émeri. »

Au Parlement ses répliques aux questions parlementaires sont brèves, et même laconiques à l'opposé de la tendance aux discours fleuve de Mme Thatcher, et il établit un record dans le nombre de questions parlementaires qui reçoivent une réponse du Premier ministre. L'opposition est moins réprimandée, et se voit invitée à coopérer avec le Gouvernement à la réforme de la *poll tax* et du Gouvernement local. Les relations entre le Premier ministre et le chef de l'opposition semblent amicales. M. Major a même dit qu'il ne voyait pas pourquoi les Communes devraient être « une perpétuelle arène de conflits ». Ce changement de style est en partie dicté par le besoin d'assurer la cohésion nationale pendant la guerre du Golfe, durant laquelle il tient les dirigeants des Partis travailliste et libéral-démocrate informés par des *briefings* confidentiels.

Le style de direction de cabinet de M. Major diffère sensiblement de celui de Mme Thatcher. On le qualifie de plus collégial et consensuel. Les ministres sont moins surveillés par le bureau du Premier ministre. Il a moins tendance à préjuger des questions du moment et à prendre position d'emblée. On laisse les ministres faire leur chemin dans leurs départements. Les projets sont jugés sur leurs mérites et ne passent à l'exécution qu'après avoir décanté leurs conséquences politiques et économiques. Les ministres sont encouragés à s'exprimer au sein du cabi-

net et à élargir leurs horizons au-delà des affaires propres à leur département. Il est demandé à un ministre de persuader non seulement le numéro un, mais aussi ses autres collègues au Gouvernement. Les réunions sont plus longues et la discussion est désormais plus cohérente et disciplinée. On a davantage recours aux comités ministériels et moins aux réunions improvisées de quelques ministres.

L'attitude du Premier ministre envers la Communauté européenne n'est plus antagoniste. Il œuvre à travailler de concert avec les autres dirigeants, établissant notamment de bonnes relations avec le chancelier allemand Kohl. Il paraît désireux d'influencer positivement les développements de la Communauté plutôt que de s'isoler en minorité.

### *Politique*

La politique du Gouvernement semble aussi changer de direction. Une révision de fond de la *poll tax* est commencée, avec une injection de fonds publics supplémentaires d'un milliard de livres pour en amortir les effets, avant que Michael Heseltine ne déclare aux Communes le 21 mars qu'elle sera abandonnée et remplacée, « le peuple britannique n'ayant pas été persuadé de la justice de cet impôt ». Le Gouvernement fait preuve de plus de compassion et de prévenance envers le secteur public. Ainsi on trouve 42 millions de livres dans les coffres pour indemniser les hémophiles infectés par le virus HIV à cause de transfusions de sang effectuées dans les établissements publics. On montre plus d'empressement envers le sort des sans-abri : le Premier ministre donne le coup d'envoi à la campagne « Crisis at Christmas » pour porter aide aux sans-abri de Londres. La gestion de la santé publique change aussi d'orientation : elle est traitée plus en service public qu'en supermarché. Le Gouvernement se montre plus disposé à examiner la possibilité de subventions publiques au TGV du tunnel sous la Manche.

Dans le domaine économique en revanche le Gouvernement apparaît tenu en bride par l'adhésion de la Grande-Bretagne au MTE qui l'empêche de baisser ses taux d'intérêt suffisamment pour craindre la récession économique. Une baisse des taux commence, donnant un taux bancaire de 13 % à la fin du mois de février.

Ces changements sont mal vus des purs et durs de Mme Thatcher. Quoique M. Major fut leur candidat à l'élection, et malgré les indications de Mme Thatcher elle-même quant à son intention de demeurer l'égérie du nouveau Gouvernement, M. Major cherche à se démarquer d'elle et à prouver qu'il n'est l'homme de personne. Ce n'est pas aux idéologues conservateurs qu'il plaît — il porte son regard plus loin — en appelant à la vision d'une société sans classes dans sa campagne d'élection et dénonçant la bigoterie raciale à l'intérieur de son propre parti qu'il ramène au centre, entamant ainsi le soutien qui s'était naguère reporté vers les sociaux-démocrates, gagnant même l'approbation de David Owen, ancien travailliste fondateur des sociaux-démocrates, qui voit en lui un « social-démocrate conservateur », compatissant en matière de problèmes sociaux,

mais sans concessions quant à la nécessité de juguler l'inflation et de gérer l'économie sur des principes de libre-échange et de compétition. Son image est celle du gestionnaire compétent et efficace. Il cherche à parer aux excès du secteur public, mais non par la privatisation effrénée comme fin en soi. Bref, il semble se livrer à « l'exorcisme graduel du thatcherisme ».

### Réaction publique

La transition de Mme Thatcher à M. Major et les changements de direction politique qui en découlent ont rendu leur popularité au Premier ministre comme au Parti conservateur. En février 1991, il devient le Premier ministre le plus populaire depuis Harold Macmillan en 1960, établissant dans les sondages un score record de 74 %, dépassant largement la cote de Mme Thatcher au sommet de sa popularité lors des Falklands (53 %), tandis que le Parti conservateur dépasse à présent les travaillistes de 3,5 % dans les sondages. Le sondage mensuel de l'*Evening standard* donne quatre points d'avance aux conservateurs sur les travaillistes.

M. Major subit cependant son premier revers le 7 mars. Sa très grande popularité personnelle est en bonne partie due à la guerre du Golfe dans laquelle la Grande-Bretagne s'est engagée à fond — son style retenu lui acquiert l'admiration de la classe politique comme de l'électorat, et on manifeste un soulagement visible de ne pas avoir affaire à l'intransigeance et au triomphalisme de Mme Thatcher. Mais l'effet Golfe est nul quand il s'agit d'élections. Son parti perd le quatorzième siège, le plus sûr dans une élection partielle à Ribble Valley. Le vote conservateur est en baisse de 22,5 % et les libéraux-démocrates victorieux enregistrent une poussée de 26,9 %. Le vote travailliste tombe à 8,2 %. La *poll tax* est le sujet central de la campagne électorale. Mais tout ne va pas mal pour les conservateurs. Le lendemain même de l'élection partielle, le 8 mars, le sondage Gallup donne 8,5 % d'avance aux conservateurs sur les travaillistes à l'échelle nationale, avec un score total de 45 % contre 36,5 % pour ces derniers, les libéraux-démocrates n'obtenant que 13 %.

Les travaillistes étaient neutralisés, leurs foudres anéanties et leur attrait terni. Neil Kinnock avait contribué à déloger Mme Thatcher en restaurant dans son parti l'unité et une politique modérée. Son leadership rendait certes les travaillistes plus éligibles, mais toute sa campagne supposait Mme Thatcher comme adversaire. Il était plus difficile d'attaquer M. Major. Les travaillistes ne pouvaient plus qu'attendre en espérant que l'état de l'économie ne s'améliorerait pas, leur crainte principale demeurant des élections rapides au début 1991, misant sur la lune de miel du début de mandat du nouveau Premier ministre, sur le succès de la guerre du Golfe et avant une nouvelle détérioration de l'économie. La tâche principale de M. Major, comme de n'importe quel leader, est d'assurer la victoire du parti aux urnes. Au début de mars 1991 il semble en bonne posture, mais le succès électoral de son parti dépendra en fin de compte de la *poll tax*, et surtout de l'économie.





# Chronique constitutionnelle française

1<sup>er</sup> janvier - 19 mars 1991

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).*

## REPÈRES

- 2 janvier. Première « nuit bleue » en Corse depuis la trêve décidée en 1988 par le FLNC.
- 9 janvier. Entretien télévisé du Président de la République.
- 12 janvier. Manifestations pacifistes à Paris et en province.
- 16 janvier. Session extraordinaire. Message du Président de la République et allocution télévisée.
- 17 janvier. Ordre présidentiel d'engagement des forces aériennes françaises dans le Golfe.
- 20 janvier. Entretien télévisé du Président de la République.
- 27 janvier - 3 février. Elections législatives partielles : MM. Noir et Dubernard (ex-RPR) sont réélus à Lyon, tandis que M. Galy-Dejean (RPR) l'emporte sur Mme Michèle Barzach (ex-RPR).
- 29 janvier. Démission de M. Chevènement, ministre de la défense.
- 2 février. Le général Jeannou Lacaze crée l'Union des indépendants.
- 7 février. Entretien télévisé du Président de la République.
- 10 février. Election sénatoriale partielle à Paris : M. Camille Cabana (RPR) succède à M. Raymond Bourguin (CNI).
- 13 février. Visite du Premier ministre aux troupes françaises dans le Golfe.
- 22 février. M. Gérard Longuet, président du PR, préférerait un « vrai » régime présidentiel.
- 23, 24, 25 février. Violences à la Réunion à la suite de la saisie de l'émetteur Radio Free-Dom.
- 24 février. Ordre présidentiel d'engagement des forces terrestres annoncé à 4 heures 10. Entretien télévisé du Président de la République.
- 1<sup>er</sup> mars. M. Chevènement se prononce pour une « refondation du PS ».
- 3 mars. Allocution télévisée du Président de la République.

- 3 mars. M. Michel Poniatowski (UDF) est favorable à « un arrangement électoral » avec le Front national.
- 11 mars. « La politique arabe du général de Gaulle, c'était une succession d'illusions » déclare M. Roland Dumas, ministre des affaires étrangères.
- 13 mars. MM. Pasqua et Séguin (RPR) créent l'association « Demain la France ».
- 14 mars. M. Chevènement désavoue le vote émis la veille par les représentants du courant Socialisme et République au bureau exécutif du PS.
- 17 mars. M. Didier Borotra (CDS) bat le maire sortant, M. Bernard Marie (RPR), à l'élection municipale de Biarritz.
- 18 mars. Le ministre de l'intérieur révoque l'inspecteur Gaudino, auteur de *l'Enquête impossible*.
- 19 mars. Ouverture de la seconde session extraordinaire.

## AMENDEMENT

— *Bibliographie*. Yannick Philouze, *Le droit d'amendement sous la V<sup>e</sup> République*, mémoire, Rennes I, 1990.

— *Lien avec le texte*. La décision 90-294 DC du 16-1 a appliqué à la loi portant dispositions relatives à la santé publique et aux assurances sociales le principe posé par sa décision 88-251 DC du 12-1-1989 (cette *Chronique*, n° 50, p. 180). Le CC rappelle tout d'abord que « les adjonctions ou modifications apportées au texte en cours de discussion ne sauraient, sans méconnaître les art. 39, al. 1, et 44, al. 1 C, ni être sans lien avec ce dernier, ni dépasser par leur objet et leur portée les limites inhérentes au droit d'amendement ». Il procède ensuite à l'analyse des dispositions du projet pour déterminer l'objet de celui-ci : santé publique, assurances sociales et notamment régime des pensions, et fonction publique hospitalière. Il vérifie enfin si les dispositions contestées entrent dans le cadre ainsi tracé. En l'occurrence, se sont révélés sans lien avec le texte 5 articles concernant les titres-restaurant, les enseignants des écoles d'architecture, le versement destiné au financement des transports en commun (qui constitue une imposition et non un prélèvement social), le maintien dans les lieux des syndicats, et les fonctionnaires territoriaux en activité.

## ASSEMBLÉE NATIONALE

— *Composition*. A l'issue des élections partielles provoquées par leur démission (cette *Chronique*, n° 57), MM. Noir et Dubernard ont retrouvé, au scrutin de ballottage, le 3-2 (p. 1911), leur siège. En revanche, Mme Barzach a perdu le sien au profit de M. Galy-Dejean (RPR) (*ibid.*),

Mme Nicole Ameline a remplacé Michel d'Ornano, UDF (Calvados, 4<sup>e</sup>), décédé accidentellement, le 8-3 (p. 3428).

— *Exposition itinérante*. Le 24-1, Bordeaux a accueilli l'exposition *Député-députés* organisée par l'AN. Onze autres grandes villes seront concernées (*Le Monde*, 29-1).

V. *Commissions. Parlement. Responsabilité gouvernementale. Session extraordinaire*.

#### AUTORITÉ JUDICIAIRE

— *Bibliographie*. T. Ricard, *Le Conseil supérieur de la magistrature*, « Que sais-je ? », n° 2545, PUF, 1990.

— *Conseil supérieur de la magistrature*. Le décret du 5-2 (p. 1880) porte nomination de ses membres. En rupture avec la tradition observée, à ce jour, aucun professeur de droit n'y siège désormais (cette *Chronique*, n° 42, p. 170).

— *Gestion du corps judiciaire*. Après déclaration de conformité, la LO 91-71 du 18-1 (p. 1046) prévoit, notamment les conditions d'affectation, à l'expiration de leurs fonctions des conseillers référendaires à la Cour de cassation et le maintien en activité, en surnombre, de magistrats.

V. *Président de la République*.

#### COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

— *Bibliographie*. M. Samson, Le retour des hommes politiques à la case locale, *Libération*, 15-1 ; R. Muzellec, Qu'est-ce que l'autonomie financière des collectivités territoriales ?, *PA*, 26-1 ; F. Chauvel, note sous CE 29-6-1990, Commune de Guitrancourt (droit d'accès des élus municipaux minoritaires aux documents préparatoires aux délibérations), *ibid.*, 20-2.

#### COMMISSIONS

— *Réunions de crise*. A défaut d'une tenue d'une session extraordinaire, lors du déroulement de la guerre du Golfe, et dans l'impossibilité pour les parlementaires de se rendre sur le théâtre des opérations, consécutive aux refus des autorités saoudiennes (V. *Le Monde*, 15-2), les commissions permanentes ont auditionné, en dehors des procédures normales, les ministres concernés, selon des modalités diversifiées.

A l'AN, la réunion de la commission de la défense nationale et des forces armées, du 6-2 (p. 1911) a été *ouverte* à tous les députés ; au même

titre que celle des affaires étrangères, les 13 et 28-2 (p. 2030 et 2876), lors de la venue du Premier ministre en cette dernière circonstance ; des réunions *publiques*, la presse y étant conviée (art. 46 *RAN*), ont été organisées par la commission de la production les 12 et 26-2 (p. 2133 et 2691), en présence de MM. Fauroux et Bérégovoy sur les conséquences énergétiques et économiques du conflit.

Au Sénat, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a invité à l'occasion de la présence de M. Joxe, les 14 et 28-2 (p. 1971 et 2628), le président et les vice-présidents du Sénat, les présidents des commissions permanentes, le rapporteur général de la commission des finances et les présidents des groupes ; en un mot la conférence des présidents. Il en sera ainsi également pour l'intervention de M. Dumas, le 20-2 (p. 2281).

#### V. Groupes. Président de la République.

#### CONSEIL CONSTITUTIONNEL

— *Bibliographie.* L'exception d'inconstitutionnalité. Le projet de réforme de saisine du CC, *RFDC*, 1990, p. 579 (numéro spécial) ; D. Rousseau, Les décisions méconnues du juge constitutionnel, *Libération*, 12-3 ; H. Roussillon, Le CC et l'art. 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, in *Propriété et Révolution* (Actes du Colloque de Toulouse, 1989), CNRS, 1990, p. 179.

*Chr. Jurisprudentielle* : *RFDC*, 1990, p. 727.

*Notes* : J.-P. Chaumont, sous 90-285 DC, 28-12-1990, *PA*, 8-2, p. 15, et 90-278 DC, 7-11-1990, *ibid.*, 1<sup>er</sup>-2.

— *Décisions.* 90-283 DC, 8-1 (p. 524 et 530). Loi relative à la lutte contre le tabagisme et l'alcoolisme. V. *Libertés publiques. Loi.*

90-282 DC, 8-1 (p. 648). Résolution modifiant l'art. 29 RS. V. *Chronique précédente. Droit parlementaire.*

8-1 (p. 649) Décision portant cessation de fonction et nomination au CC (rapporteur adjoint).

90-284 DC, 16-1 (p. 923 et 928). Loi relative au conseiller de salarié. V. *Loi.*

90-287 DC, 16-1 (p. 924 et 928). Loi portant dispositions relatives à la santé publique et aux assurances sociales. V. *Amendement. Libertés publiques. Loi.*

90-288 DC, 16-1 (p. 927). LO modifiant l'ord. 58-1270 du 22-12-1958 portant LO relative au statut de la magistrature et relative à l'amélioration de la gestion du corps judiciaire. V. *Autorité judiciaire. LO.*

91-165 L, 12-3 (p. 3647). Délégation. V. *Pouvoir réglementaire.*

12-3 (p. 3648). Nomination de deux rapporteurs adjoints.

— *Procédure.* Outre la chasse aux *cavaliers* (90-287 DC), dans l'attente de la réception, en droit positif, de l'exception d'inconstitutionnalité, des parlementaires ont accepté de prendre à leur compte des saisines corporatives, que préfigurait, du reste, le débat parlementaire. En dehors de l'obligation faite au législateur de respecter sa propre compétence (90-283 DC), le juge a cru devoir préciser, concernant la lutte contre le tabagisme et l'alcoolisme, l'étendue du pouvoir réglementaire, tel naguère concernant les ordonnances (*ibid.*, n° 40, p. 173), en fonction de données objectives, et dans le respect des normes édictées, dans le cadre de leurs compétences, par les autorités des Communautés européennes.

## CONSEIL DES MINISTRES

— *Conseil extraordinaire.* Un conseil s'est tenu, le lundi 14-1 (*Le Monde*, 16-1), à la veille de l'expiration de l'ultimatum fixé par le Conseil de sécurité de l'ONU à l'Irak. Le pouvoir de réquisition des compagnies aériennes et maritimes françaises y a été décidé. Contrairement à ce qui avait pu être envisagé, la méthode du *tour de table* n'a pas été honorée, en cette circonstance grave, à l'opposé des précédents de 1982 (*CCF*, 23, p. 110).

V. *Gouvernement. Premier ministre. Président de la République.*

## CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

— *Désignation de personnalités.* Les décrets 91-137 et 138 du 4-2 (p. 1881) fixent la durée du mandat conféré à des personnalités.

## CONTENTIEUX ÉLECTORAL

— *Condammations pour fraude électorale.* En confirmant l'annulation de l'élection municipale de Sarcelles de mars 1983, le CE avait communiqué le dossier au procureur de la République en application de l'art. L. 117-1 (cette *Chronique*, n° 28, p. 205). L'affaire a trouvé son épilogue le 6-3 avec la condamnation par le tribunal correctionnel de Pontoise de l'ancien maire, M. Henri Canacos (PC), à un an de prison avec sursis et 10 000 F d'amende pour fraude électorale aggravée, ainsi que de deux employés municipaux (*Libération*, 7-3).

— *Inéligibilité.* Le CE a annulé le 4-2 l'élection de deux conseillers municipaux de Dunkerque, l'un, M. Huysman, parce que les fonctions de « chargé de mission » qu'il occupait au conseil régional sont « au moins équivalentes à celles de chef de bureau » visées à l'art. L. 231-8

du code électoral ; l'autre, M. Nouveau, parce que les fonctions de chargé de mission auprès du préfet de région Nord - Pas-de-Calais tombent sous le coup de l'art. L. 231, alors même qu'il les exerçait en tant qu'agent contractuel et non comme titulaire. Sur cette interprétation extensive, v. Th. Bréhier, *Le Monde*, 6-2.

#### DROIT COMMUNAUTAIRE

— *Bibliographie*. L'application du droit communautaire dans les différents Etats membres de la Communauté économique européenne, *RFDA*, 1990, p. 955 (numéro spécial) ; Ph. Terneyre, note sous CE 24-9-1990, Boisset, *ibid.*, p. 1111.

— *Transcription de directives communautaires*. A la fin de 1990, la Commission des Communautés européennes a déposé, indique le ministre délégué aux affaires européennes, 280 propositions de directives nécessaires à la réalisation du Marché commun. Le Conseil en a adopté les deux tiers. Au total, 107 d'entre elles devraient être transcrites dans les droits nationaux des Etats membres. La France a procédé ainsi pour 80 d'entre elles (cette *Chronique*, n° 57, p. 178) (*AN, Q*, 484).

#### DROIT CONSTITUTIONNEL

— *Bibliographie*. M. Martin et A. Cabanis, *Histoire politique et constitutionnelle de la France (1789-1989)*, L'Hermès, 1990 ; B. Jeanneau, *Droit constitutionnel des institutions politiques*, Dalloz, 8<sup>e</sup> éd., 1991 ; D.-G. Lauroff, *Le système politique français*, Dalloz, 5<sup>e</sup> éd., 1991.

#### V. République.

#### DROIT PARLEMENTAIRE

— *Bibliographie*. P. Avril et J. Gicquel, L'apport de la révision à la procédure parlementaire, *RFDC*, 1990, 619.

L'Association française des constitutionnalistes a tenu le 15-3 une journée d'études sur la réforme du travail parlementaire à l'Assemblée nationale.

#### ÉLECTIONS

— *Bibliographie*. F. Chauvel, L'inéligibilité des cadres des départements et des régions aux élections municipales, *PA*, 23-2.

*Note* : M. Pielberg sous Cass. civ. 2<sup>e</sup>, 26-4-1990, Louise X..., *PA*, 28-1 (refus d'inscription sur une liste électorale d'un copropriétaire d'un immeuble).

— *Cantons*. Le ministre de l'intérieur a dressé, par département, le nombre de cantons par rapport à la population intéressée (AN, Q, p. 732). Le critère démographique dégagé par le CC (8-8-1985, *Nouvelle-Calédonie*, cette *Chronique*, n° 36, p. 182) trouve ici son application.

— *Elections cantonales*. Il a été procédé les 10 et 17-3 (*Le Monde*, 12 et 15-3) au renouvellement partiel des cantons de la collectivité territoriale de Mayotte. Cette dernière échappe, en effet, au principe de concomitance résultant de la loi du 11-12-1990 (cette *Chronique*, n° 57, p. 179).

— *Elections législatives partielles*. A l'issue du second tour, organisé le 3-2 (p. 1911), MM. Noir (Rhône, 2°), Dubernard (Rhône, 3°) et Galy-Dejean (Paris, 13°) ont été proclamés députés. A la suite du désistement de Mme Barzach, ce dernier a été élu sans concurrent (*Le Monde*, 5-2).

— *Election sénatoriale partielle*. M. Cabana (RPR) a été élu, au scrutin majoritaire, sénateur de Paris, le 10-2 (p. 2169), en remplacement de Raymond Bourguine décédé (cette *Chronique*, n° 57, p. 201).

— *Création de cantons*. La création de nouveaux cantons par les décrets du 27-2 (p. 2900) intervient exactement un an avant les élections cantonales que la loi 90-1103 du 11-12-1990 (cette *Chronique*, n° 57, p. 179) a repoussé en mars 1992. Il était temps : l'art. 7 de ladite loi dispose qu'il « ne peut être procédé à aucun redécoupage des circonscriptions électorales dans l'année précédent l'échéance normale de renouvellement des assemblées concernées ».

#### V. Vote.

#### GOUVERNEMENT

— *Bibliographie*. J.-L. Quermonne, *L'appareil administratif de l'Etat*, Le Seuil, 1991.

— *Composition*. La guerre du Golfe a provoqué le 8° remaniement du Gouvernement (cette *Chronique*, n° 57, p. 180). Le décret du 29-1 (p. 1551) nomme M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur, en remplacement de M. Jean-Pierre Chevènement, dont la démission est acceptée, après qu'elle eut été refusée le 7-1 (*Le Monde*, 12-1), ministre de la défense, dans le même temps où M. Philippe Marchand, ministre délégué auprès du ministre de l'intérieur (cette *Chronique*, n° 56, p. 207), lui succède.

— *Pouvoirs de crise*. Le conflit du Moyen-Orient a ouvert le droit de réquisition des compagnies aériennes françaises (décret 91-42 du 14-1, p. 747) ainsi que celui des personnels des compagnies d'armement mari-



times (décret 91-60 du 17-1, p. 918), conformément aux lois des 11-7-1938 et 28-2-1950 et des ord. 59-63 du 6-1-1959 et 59-147 du 7-1-1959. Ce pouvoir avait été précédemment utilisé, en 1982 (cette *Chronique*, n° 24, p. 185).

— *Solidarité*. La presse médicale fait état de tiraillements entre le ministre délégué à la santé, M. Bruno Durieux, et son ministre de tutelle, M. Claude Evin, ministre des affaires sociales à propos des négociations avec les professionnels de la santé (*Le Monde*, 31-1).

V. *Conseil des ministres. Haute Cour de justice. Premier ministre. Président de la République. Responsabilité gouvernementale.*

#### GROUPES

— *Information*. Dans une lettre aux présidents de groupe, le Premier ministre a proposé le 31-1 l'ouverture des commissions à tous les parlementaires qui souhaiteraient y participer (v. *Commissions*). Il répondait ainsi à la demande de convocation d'une session extraordinaire présentée par les présidents des groupes RPR et PC pour obtenir une information officielle sur les hostilités dans le Golfe (*Le Monde*, 2-2).

Parallèlement se poursuivent les réunions hebdomadaires de Matignon, où le Premier ministre reçoit les représentants des groupes à l'Assemblée et au Sénat (cette *Chronique*, n° 56, p. 207). Le groupe RPR à l'Assemblée a, d'autre part, entendu le 29-1 avec l'autorisation du Premier ministre, le chef de son cabinet militaire, le général Menu, ainsi que son conseiller pour les affaires parlementaires, M. Guy Carcassonne (*Le Monde*, 31-1).

— *Temps d'émission*. Par une décision 90-845 du 18-12 (p. 696), le CSA définit, pour cette année, les modalités de programmation du temps accordé aux formations politiques disposant d'un groupe parlementaire, sur France-Inter, A2 et FR3.

V. *Commissions*.

#### HABILITATION LÉGISLATIVE

— *Bibliographie*. Y. Gaudemet, L'ord. du 1<sup>er</sup>-2-1986 sur la concurrence est-elle législative ou réglementaire ? (à propos des ratifications implicites), *JCP*, 1991. I. 3486.

V. *Loi*.

## HAUTE COUR DE JUSTICE

— *Bibliographie.* B. Mathieu, La Haute Cour de justice et la responsabilité pénale des ministres, *RFDC*, 1990, p. 737.

## V. Gouvernement.

## IMMUNITÉS PARLEMENTAIRES

— *Limite à l'irresponsabilité.* M. François d'Aubert député UDF (Mayenne, 1<sup>re</sup>), a été condamné le 6-3 par le TGI de Paris à verser un franc symbolique à un homme d'affaires italien, pour s'être exprimé à la radio et dans la presse, en des termes dépassant les limites de la liberté d'expression (*Le Monde*, 12-3).

Dans le même ordre d'idées, M. Jean-Marie Le Pen (député européen) a été condamné le 7-3 (*ibid.*, 9-3) par le tribunal correctionnel de Nanterre pour son calembour au sujet de M. Durafour (cette *Chronique*, n° 48, p. 183).

— *Inviolabilité.* A l'issue de la session, M. Jean-Michel Boucheron, député apparenté socialiste et ancien maire d'Angoulême (cette *Chronique*, n° 57, p. 183), a été inculpé le 22-2 de corruption, complicité de faux en écritures de commerce et usage, recel d'abus de biens sociaux et ingérence (*Le Monde*, 24-2).

## INCOMPATIBILITÉS

— *Cumul des mandats.* Répondant à une question sur le bilan de la LO 85-1405 et de la loi 85-1406 du 30-12-1985 (cette *Chronique*, n° 37, p. 183), le ministre de l'intérieur indique que 290 élus, dont 190 députés et 61 sénateurs, étaient en situation de cumul après l'entrée en vigueur de la nouvelle législation (AN, Q, p. 137). Deux députés ont renoncé à leur mandat national au profit de mandats locaux ou européen. Les mandats les plus fréquemment sacrifiés par les parlementaires sont celui de conseiller régional et celui de conseiller général lorsqu'il est en concurrence avec la fonction de maire d'une commune de plus de 20 000 habitants.

## JOURNAL OFFICIEL

— *Événement.* Deux numéros (13 et 14) ont été publiés, le 16-1. La convocation du Parlement en session extraordinaire, ce jour, a précédé, de la sorte, le début des hostilités militaires contre l'Irak.

## LIBERTÉS PUBLIQUES

— *Bibliographie.* A.-H. Mesnard, *Droit et politique de la culture*, PUF, 1990 ; J. Roche et A. Pouille, *Libertés publiques*, Mémento, Dalloz, 9<sup>e</sup> éd., 1990 ; R. Abraham, Les incidences de la CEDH sur le contentieux administratif français, *RFDA*, 1990, p. 1053 ; L. Hamon, L'Etat de droit et son essence, *RFDC*, 1990, p. 699 ; P. Kayser, La conformité à la CEDH et à la Constitution de la France des écoutes téléphoniques administratives, *D*, 1991, p. 17 ; L'immigration, *Administration*, n° 150, janvier (numéro spécial) ; D. Ruzié, Actualité (internationale) jurisprudentielle (l'interprétation des traités), *RFDA*, 1990, p. 1085.

*Concl.* : B. Stirn, sous CE 21-12-1990, Confédération nationale des associations familiales et Association pour l'objection de conscience à toute participation à l'avortement, *RFDA*, 1990, p. 1065.

*Notes* : J. Fialiaire sous CE 27-7-1990, Association pour une nouvelle organisation du temps scolaire (rythmes scolaires et exercice du droit à l'enseignement religieux), *PA*, 18-2 ; F. Chouvel, TA Orléans, 25-1-1990, Vrain et autres (la région et la loi Falloux), *ibid.*, 26-1.

— *Droit d'asile.* La France a accueilli 61 000 demandeurs en 1989, 15 % d'entre eux, en 1990, ont été reconnus comme réfugiés politiques, indique le ministre des affaires sociales (AN, Q, p. 286). Leur origine géographique est visée (*ibid.*, p. 196).

— *Droit de propriété.* La loi 91-32 du 10-1 relative à la lutte contre le tabagisme et l'alcoolisme (p. 615) qui prohibe, à compter du 1<sup>er</sup>-1-1993, certaines formes de publicité et de propagande en faveur du tabac et des boissons alcooliques n'a pas encouru la censure du juge (90-283 DC, 8-1).

A cet égard, au prix d'une mise en perspective, le CC, reproduisant sa formulation désormais classique (16-1-1982, *Nationalisation, Rec.*, p. 18), observe que *les finalités et les conditions d'exercice du droit de propriété ont subi une évolution caractérisée par une extension de son champ d'application à des domaines nouveaux (tel celui d'une marque de fabrique ou de commerce) et par des limitations à son exercice exigées au nom de l'intérêt général.*

En l'espèce, le droit de propriété d'une marque régulièrement déposée n'est pas affecté par les restrictions relatives apportées à la publicité. Sous ce rapport, le juge devrait récuser un autre argument corporatiste (pour appeler les choses par leur nom) selon lequel la procédure d'homologation des tarifs conventionnels, en matière de sécurité sociale, s'analyserait en un transfert de propriété. La réglementation se relie, sans contredit, à un motif d'intérêt général (90-287 DC, 16-1, *Sécurité sociale et assurances sociales*, p. 924).

— *Egalité des sexes.* Nouvelle avancée (cette *Chronique*, n° 49, p. 206) avec les nominations de Mmes Joëlle Timsit à la direction des affaires

politiques du ministère des affaires étrangères et Isabelle Bouillot, à celle du budget, du ministère de l'économie et des finances (décrets du 4-2, 1857 et 2023).

— *Liberté d'association.* Le décret 91-173 du 18-2 (p. 2489) accorde ce droit aux élèves des établissements publics locaux d'enseignement du second degré, à la suite du mouvement de grève de l'automne (cette *Chronique*, n° 57, p. 171). L'association, dont l'objet et l'activité doivent être compatibles avec les principes du service public de l'enseignement, ne peut poursuivre un but politique ou religieux (nouvel art. 3-2 du décret du 30-8-1985 relatif aux établissements publics locaux d'enseignement).

Au surplus, selon l'opinion du garde des Sceaux, une association de financement d'un parti politique ou de financement électoral, loi du 11-3-1988 modifiée), doit être créée dans les formes et conditions du code civil local dans les départements rhénans et mosellan (AN, Q, p. 333). Dans le même souci, la décision du CC du 16-1-1971 (décision fondatrice, à bien des aspects) n'y est pas incompatible avec l'art. 1<sup>er</sup> de la loi d'Empire du 1<sup>er</sup>-4-1908, en ce sens que l'inscription au registre a pour seul effet de donner une personnalité entière à l'association (*ibid.*).

— *Liberté de communication.* La couverture médiatique de la guerre du Golfe a posé un problème, par-delà la nécessité du secret militaire. Outre la vigilance du SIRPA (service d'information des armées), le CSA a défini, dès le 16-1 (*Lettre du CSA*, n° 17, févr., p. 7), un code de bonne conduite avec les présidents des chaînes de télévision et de radio, et dressé un bilan, en leur présence, le 25 suivant (*ibid.*). En revanche, deux de ses membres n'ont pas eu la possibilité de se rendre sur le théâtre des opérations, suite au refus poli du ministre de la défense, en date du 4-2 (*Le Monde*, 6-2). La présidence de la République avait, dans cet ordre d'idées, dépêché l'un de ses émissaires (*infra*).

De son côté, le Premier ministre a rappelé son souci (cette *Chronique*, n° 56, p. 209) en adressant, le 24-1, une lettre à l'instance de régulation, s'agissant de la diffusion de l'exhibition de prisonniers alliés par la télévision irakienne (*Lettre du CSA*, n° 17, févr., p. 6).

— *Liberté d'entreprise.* Fidèle à son appréciation (29-7-1982, *Liberté de communication*, CCF, 23, p. 258 et cette *Chronique*, n° 52, p. 185), le CC a estimé, le 8-1 (90-283 DC), que cette liberté n'est ni générale ni absolue et, sauf à en dénaturer la portée, qu'il est loisible au législateur de la limiter, pour un motif d'intérêt général. Ainsi en est-il, au nom de la protection de la santé publique, des mesures destinées à lutter contre le tabagisme et l'alcoolisme. De même, en vue de maîtriser l'évolution des dépenses de santé supportées par la collectivité, le législateur est fondé à déterminer des critères d'homologation des tarifs conventionnels sans mettre en cause la liberté d'entreprendre des établissements privés d'hospitalisation (90-287 DC, 16-1, *Sécurité sociale et assurances sociales*, p. 926).

— *Liberté de la presse.* Le décret 91-173 du 18-2 (p. 2489) en étend le bénéfice aux publications rédigées par des lycéens (nouvel art. 3-4 du décret du 30-8-1985).

— *Liberté de réunion.* Le décret 91-173 du 18-2 (p. 2489) consacre ce droit dans les établissements de l'enseignement secondaire (cette *Chronique*, n° 57, p. 196) selon les modalités fixées par le nouvel art. 3-3 du 30-8-1985.

— *Liberté d'expression.* Le décret précité du 18-2 (p. 2489) prévoit que des panneaux d'affichage et, dans la mesure du possible, un local soient mis à cet effet à la disposition des lycéens (nouvel art. 8-1 du décret du 30-8-1985).

— *Protection de la santé publique.* Mentionné, la première fois, à l'égard de l'enfant, dans la décision *Interruption volontaire de grossesse* (15-1-1975, *Rec.*, p. 20), ce droit social, proclamé en 1946, a été généralisé et consacré *expressis verbis*, par le CC, au rang de principe constitutionnel, le 8-1 (90-283 DC, *Lutte contre le tabagisme et l'alcoolisme*, p. 524), comme naguère s'agissant de la liberté syndicale (cette *Chronique*, n° 52, p. 187).

Au cas particulier, il a été fait bonne justice de l'argumentation corporatiste qui contestait l'interdiction édictée de certaines formes de publicité, en faveur du tabac et de boissons alcooliques, au terme d'une période transitoire.

Dans le même ordre d'idées, le respect du principe de la protection de la santé publique est assuré, avec l'exigence du diplôme d'Etat de docteur ou d'un diplôme équivalent, en vue de l'exercice des professions de médecin, chirurgien-dentiste et pharmacien, par-delà les modifications apportées aux études médicales (90-287 DC, 16-1, *Santé publique et assurances sociales*, p. 926). *A fortiori*, la modification du régime d'homologation des tarifs conventionnels est sans incidence sur ce principe de valeur constitutionnelle (*ibid.*).

#### V. Droit de propriété. Liberté d'entreprise. Loi.

#### LOI DE FINANCES

— *Bibliographie.* H. Message, Le contrôle parlementaire des comptes spéciaux du Trésor, *RFFP*, n° 32, 1990, p. 137.

— *Suivi du rapport de la Cour des comptes.* Au terme de la communication de M. Bérégovoy présentée au conseil des ministres le 3-1 (*Le Figaro*, 4-1), le Gouvernement a décidé de réunir systématiquement un comité interministériel dans les trois mois qui suivent la publication de ce rapport et de donner une plus large publicité à certaines enquêtes et observation de la Cour des comptes.

#### V. Loi.

## LOI

— *Bibliographie.* J. Chevallier, La dimension symbolique du principe de légalité, *RDP*, 1990, p. 1651 ; La nationalisation de la production juridique, in *L'Etat propulsif*, Publisud, 1991, p. 11.

— *Conformité de la loi relative à la lutte contre le tabagisme et l'alcoolisme.* Les interdictions en matière de publicité et de propagande ne dérogent, a décidé le cc, le 8-1 (90-283 DC), ni au principe d'égalité devant la loi, au terme d'une formulation traditionnelle (cette *Chronique*, n° 57, p. 184) s'agissant d'une différence de traitement, ni à celui de l'égalité à l'égard des charges publiques vis-à-vis des afficheurs.

Par ailleurs, dans le même temps où le législateur donnait la mesure exacte de sa compétence, en conférant au pouvoir réglementaire la mise en œuvre exceptionnelle de l'autorisation de publicité et de propagande (art. L. 17 du code des débits de boissons), il commettait une double irrégularité de fond et de forme, s'agissant de la création d'une contribution sur les dépenses de publicité (art. 12) en restant *en deçà* de sa compétence en matière fiscale (définition des catégories de redevables et modalités de recouvrement) et en marchant *au-delà* sur les brisées du législateur financier, au sens des art. 1<sup>er</sup> et 18 de l'ord. du 2-1-1952. Autant de raisons justifiant l'intervention d'office du juge et sa censure.

V. *Conseil constitutionnel. Libertés publiques. Président de la République.*

— *Conformité de la loi relative au conseiller de salarié.* Sur le fondement de l'art. 34 C, le juge a déclaré conforme, le 16-1 (90-284 DC), cette loi, d'origine parlementaire (AN, n° 1067). Les droits conférés audit conseiller ne constituent pas une rupture de l'égalité devant les charges publiques pour l'employeur. La loi 91-72 du 18-1 (p. 1047) a été promulguée.

— *Conformité de la loi portant dispositions relatives à la santé publique et aux assurances sociales.* À l'occasion d'une décision, rendue le 16-1 (90-287 DC), le cc s'est livré à un examen ordinaire de la portée du principe d'égalité devant la loi, s'agissant de la passation de conventions régionales (art. 15), des centres de santé (art. 16), ou de la contribution exigée des entreprises de préparation de médicaments (art. 40). En revanche, et à bon droit, une différence de situation entre les établissements de soins justifie une différence de traitement, au même titre que la relation entre centres de santé et praticiens exerçant à titre libéral (art. 16). Le juge a repoussé l'argument tiré de l'incompétence *négative* à laquelle le législateur aurait succombé, concernant les modalités de suspension de l'homologation des tarifs (art. 15). Il a, par ailleurs, rappelé (30-12-1982, *Loi de finances rectificative pour 1982, Rec.*, p. 93) que le principe de non-rétroactivité des lois n'a valeur constitutionnelle (art. 8 de la Déclaration

de 1789), qu'en matière répressive. La loi 91-73 du 18-1 (p. 1048) a été promulguée sur ces entrefaites.

V. *Amendement. Habilitation législative. Libertés publiques. Pouvoir réglementaire.*

#### LOI ORGANIQUE

— *Conformité de la LO modifiant l'ordonnance 58-1270 du 22-12 portant LO relative au statut de la magistrature et relative à l'amélioration de la gestion du corps judiciaire.* Au terme du contrôle maximal auquel il se livre, le CC a déclaré conforme à la Constitution ladite loi (décision 90-288 DC).

V. *Autorité judiciaire.*

#### MAJORITÉ

— *Discipline.* Les 8 députés et les 3 sénateurs qui n'avaient pas voté en faveur de la déclaration du Gouvernement sur le Moyen-Orient le 16-1 (v. *Responsabilité du Gouvernement*) ainsi que M. Max Gallo, membre du Parlement européen, ont été suspendus de délégation par le premier secrétaire du PS (*Le Monde*, 19-1).

#### ORDRE DU JOUR

— *Questions orales européennes.* En déclarant conforme la résolution sénatoriale instituant des questions orales avec débat sur des sujets européens, la décision 90-282 DC du 8-1 souligne que les nouvelles dispositions renvoient notamment à l'art. 80 RS selon lequel la date de discussion des questions avec débat est fixée « soit à la même séance que les questions orales, soit, avec l'accord du Gouvernement, à une autre séance ». On sait que le Conseil avait censuré une modification du RAN qui prévoyait que les questions orales pouvaient être réparties sur deux séances, même successives (63-25 DC du 21-1-1964) : l'accord du Gouvernement, explicitement mentionné, est la condition de la conformité. Dans le même esprit, le CC observe qu'il est spécifié dans la résolution que « la parole est accordée au Gouvernement quand il la demande et sans limitation de durée » : cela allait sans dire, mais va mieux en le disant !

V. *Questions orales. Sessions extraordinaires.*

## PARLEMENT

— *Présidents des assemblées.* En application de l'art. 14 de la loi du 6-1-1986 (cette *Chronique*, n° 37, p. 174), MM. Poher et Fabius ont nommé, à titre respectif, conjointement au chef de l'Etat, au Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, au titre des personnalités qualifiées, M. François Retournard, ancien directeur général des services législatifs du Sénat, et notre collègue Georges Dupuis (p. 1385).

V. *Commissions. Droit parlementaire. Président de la République.*

## PARLEMENTAIRES

— *Les parlementaires privés de Golfe.* Les députés se sont plaints de ne pouvoir se rendre auprès des unités françaises dans le Golfe, en raison de l'opposition des autorités saoudiennes à de telles visites (*Le Monde*, 15-2).

V. *Incompatibilités.*

## PARTIS POLITIQUES

— *Bibliographie.* Eric Dupin, La grande panne des partis, *Libération*, 14-2.

— *Comptes.* Pour se conformer au principe de transparence posé par la loi 90-55 du 15-1-1990 (cette *Chronique*, n° 54, p. 202), le Parti socialiste vient de rendre public son budget pour 1991 qui prévoit 173 162 000 F de recettes. La principale ressource est constituée par la subvention publique (95 000 000 de francs), suivie par les cotisations des élus (28 512 000 F) et des adhérents (24 650 000 F), les sommes recueillies par les associations de financement étant estimées à 25 000 000 de francs (*Vendredi*, 22-2).

— *Financement privé.* Une nouvelle liste d'associations de financement a reçu l'agrément de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (cette *Chronique*, n° 57, p. 191) par décisions du 15-1 et du 8-2, 43 au total, la plupart de fédérations départementales du PS, ainsi que du RPR, mais on relève aussi les associations nationales du PCF, de l'UDF et du Club 89 (p. 3426).

— *Financement public.* Le décret 91-174 du 18-2 (p. 2491) fixe à 262 045 708 F le montant des crédits attribués aux partis et groupements politiques en application de l'art. 9 de la loi du 11-3-1988 (cette *Chronique*, n° 54, p. 202). Le nombre des parlementaires ayant déclaré leur appartenance est passé de 830 en 1989, à 880 en 1990 et 887 en 1991, et celui des par-



tis et groupements de 16 en 1989 à 29 en 1990 et 34 en 1991. Sur ce total, 16 ne sont représentés que par un seul parlementaire, parmi lesquels on retrouve le mystérieux AIA-API. Le voile de l'anonymat n'a été levé que dans le cas du Comité de soutien à Jean Royer...

— *Entretiens à l'Élysée*. Comme il l'avait fait à l'automne (cette *Chronique*, n° 56, p. 212), le chef de l'État a reçu les dirigeants des principaux partis, les 20, 21 et 22-2, MM. Giscard d'Estaing, président de l'UDF, M. Chirac, président du RPR, Mauroy, premier secrétaire du PS, Marchais, secrétaire général du PCF, Longuet, président du PR, et Méhaignerie, président du CDS. Il s'est également entretenu avec les présidents des assemblées, et avec Mme Simone Veil, ancienne présidente du Parlement européen (*Le Monde*, 22-2).

#### V. Groupes. Majorité.

#### POUVOIRS PUBLICS

— *Protocole républicain*. Il appartient aux préfets représentants de l'État, de veiller, dans les départements, à la diffusion, l'explication et la bonne exécution des règles de préséance fixées par le décret du 13-9-1989 (cette *Chronique*, n° 52, p. 191) observe le Premier ministre (S, Q, p. 412).

#### POUVOIR RÉGLEMENTAIRE

— *Décrets d'application des lois*. Le Premier ministre a présenté une communication au conseil des ministres, réuni le 3-1 (*Le Figaro*, 4-1), relative au bilan de l'exécution des lois, conformément à sa circulaire du 1<sup>er</sup>-6 écoulé (cette *Chronique*, n° 55, p. 216).

— *Délégalisation*. Conformément à une jurisprudence classique (27-11-1959, *RATP*, CD, 5<sup>e</sup> éd., p. 55), il appartient au pouvoir réglementaire de mettre en œuvre les règles législatives. En conséquence, si l'ouverture d'un concours complémentaire en vue du recrutement de membres de TA ressortit à la compétence du législateur (art. 34 C), en revanche la composition du jury, ainsi que les conditions à remplir par les candidats relèvent de l'autorité réglementaire. Par voie de conséquence, le CC a procédé au déclassement des dispositions concernées de la loi 80-511 du 7-8-1980 modifiée (décision 91-165 L, 12-3, p. 3647).

#### V. Conseil constitutionnel.

## PREMIER MINISTRE

— *Condition.* En réponse aux vœux des représentants de la presse, le 8-1, M. Michel Rocard s'est réclamé de l'orléanisme : *Je ne me sens pas menacé de vertige. A mon propre sens de la gravitation s'ajoute la confiance maintenue du Président de la République et l'absence attestée d'une majorité parlementaire pour me renverser (Le Figaro, 9-1).* Dans la tradition du *grand commis du chef de l'Etat*, il a, par ailleurs déclaré, dans la perspective du conflit du Moyen-Orient : *Je m'attache... à préparer au mieux toutes les hypothèses, de sorte que le Président de la République puisse, à tout moment... miser sur un dispositif diplomatique, militaire, économique et social convenable (ibid.).*

Par la suite, en dehors de la rencontre avec les groupes parlementaires, des auditions devant les commissions et une intervention auprès du CSA (*supra*), M. Michel Rocard devait faire montre d'une discrétion, confinant à la... disparition, nonobstant ses responsabilités en matière de défense (cette *Chronique*, n° 57, p. 192). Il rendra visite à la division Daguët, le 14-2 (*Le Monde*, 15-2). *On peut appeler ça « grisaille »* devait-il rétorquer à un journal, en dressant le bilan législatif de son gouvernement (*ibid.*, 7-3). Intervenant le 18-3 à A2, il a demandé le temps « de consolider » tous les grands chantiers entrepris (*Libération*, 19-3, v. cette *Chronique*, n° 55, p. 291).

— *Intérim.* Comme à l'ordinaire (cette *Chronique*, n° 57, p. 192), M. Lionel Jospin a assumé cette fonction à l'occasion respectivement d'une visite du Premier ministre en Arabie saoudite, aux troupes françaises ; d'un voyage aux Etats-Unis et d'un déplacement à Madagascar et à La Réunion (décrets des 13-2, 8 et 13-3, p. 2239, 3391 et 3720).

— *Pantouflage.* Le décret n° 91-109 du 17-1 pris pour l'application de l'art. 72 de la loi n° 84-16 du 11-1-1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat (p. 1502) précise l'interdiction visant les activités privées que les fonctionnaires ne pourront exercer après leur sortie du service public. Sa publication est accompagnée d'une circulaire du Premier ministre qui en commente les modalités (p. 1487).

— *Réception.* Comme naguère (cette *Chronique*, n° 57, p. 192), le Premier ministre a convié à déjeuner, le 7-3 (*Le Monde*, 9-3), les membres du Gouvernement impliqués dans le conflit du Golfe ; MM. Bianco et Védrine, du Secrétariat général de la présidence de la République, ainsi que ses proches collaborateurs.

— *Solidarité avec le chef de l'Etat.* Invité à se démarquer des attaques du PCF contre le Président de la République, à propos de la guerre du Golfe, le Premier ministre estime qu'il a agi, en ce sens, au Parlement et quotidiennement dans la conduite du Gouvernement qui s'honore de contribuer à la mise en œuvre des principes définis par le chef de l'Etat (S, Q, p. 459).

V. Gouvernement. Président de la République. Responsabilité gouvernementale.

## PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

— *Bibliographie.* P.-H. Desaubliaux, La guerre sous l'autorité de l'Elysée, *Le Figaro*, 8-2 ; E. Dupin, M. le président, je vous fais une lettre, *Libération*, 12-3 ; R. Hadas-Lebel, Le chef des armées, *Le Monde*, 31-1 ; C. Pégard, Mitterrand, chef d'état-major, *Le Point*, 11-2.

— *Chef des armées et chef de guerre (art. 15 C).* Le conflit du Golfe a consacré, pour la première fois, la plénitude de l'autorité du chef de l'Etat, en donnant tout son sens à la formule de Napoléon selon laquelle l'art politique, comme l'art militaire, est fait d'exécution. Entre deux messages adressés aux armées les 1<sup>er</sup>-1 et 28-2 (*Le Monde*, 3-1 et 2-3) s'inscrit, en effet, le *dirigisme présidentiel* : l'ordre a été donné à la division Daguet, après que des objectifs lui furent assignés, d'intervenir, le 17-1, au sein de la coalition alliée, dans la phase aérienne contre l'Irak ; le 24-2 de passer à l'action terrestre avant de suspendre les opérations, le 28-2 (*ibid.*, 19-1, 26-2 et 1<sup>er</sup>-3). M. François Mitterrand avait autorisé au préalable, le 1<sup>er</sup>-2, le survol du territoire national par des avions américains (*ibid.*, 3/4-2).

L'information puisée auprès des instances militaires (v. *Réunions de crise*) et la communication constante (cette *Chronique*, n° 57, p. 193) avec la nation ont couronné ce mode de gestion de la guerre.

A ce propos, le Président devait s'adresser au pays à cinq reprises les 9 et 20-1 (*Le Monde*, 11 et 22-2) ; 7, 24-2 (*ibid.*, 9 et 26-2), et, enfin, le 3-3 pour commenter la victoire remportée et remercier les concours qu'il s'était assurés : *Quand le droit et la liberté sont en danger, la France est de leur côté... Lorsque pour la première fois dans l'histoire du monde, la société internationale garantit le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et punit l'agresseur, la France ne peut pas désertier... Je veux exprimer la gratitude de la nation au Parlement qui nous a accordé massivement confiance, au commandement allié..., à nos armées et à leurs chefs... Je remercie les communautés musulmanes et juives de France qui ont donné l'exemple de la sagesse et du sang-froid et je vous remercie, vous qui... dans votre immense majorité, avez compris et soutenu notre action.*

Il n'est pas indifférent de relever l'hommage, assez exceptionnel sous la V<sup>e</sup> République, rendu à la représentation nationale... tandis que le Gouvernement était traité par prétérition, sauf à être inclus dans le « nous » présidentiel. Le Président devait conclure avec force : *Je déclare avec fierté que la France a tenu son rôle et son rang. Elle a de grandes échéances devant elle. J'attends qu'elle montre la même résolution, et dans le cadre d'une démocratie scrupuleuse, le même élan (Libération, 4-3).*

## V. Commissions. Gouvernements. Libertés publiques.

— *Collaborateurs.* Au même moment où Mme Isabelle Bouillot accédait à la direction du budget (v. *Libertés publiques*), M. Jean-Louis Cham-

bon, chargé de mission était nommé préfet, chargé d'une mission de service public relevant du Gouvernement (décret du 21-2, p. 2817) ; il devait, à cet égard, se rendre à Ryad, le 30-1, afin de rencontrer les envoyés de la presse mécontents des restrictions apportées à l'information sur la guerre du Golfe (*Le Monde*, 3/4-2) ; M. Pierre Morel était nommé conseiller diplomatique à l'Elysée (arrêté du 15-1, p. 783), tandis que M. Christian Proureau, ancien chef de la cellule antiterroriste, impliqué dans l'affaire des Irlandais de Vincennes (cette *Chronique*, n° 28, p. 217), était renvoyé devant le tribunal correctionnel (*Le Monde*, 5-1).

Reste que l'intervention de l'amiral Jacques Lanxade, en tenue, à l'émission « 7 sur 7 » de TF1, le 27-1, afin d'expliquer la politique militaire du Président de la République, devait provoquer un frémissement républicain (*Le Monde*, 29-2). *Cedant arma toga ?*

— « *Conclave* ». A l'issue du conseil des ministres du 13-2, la décision a été prise de différer la session extraordinaire du Parlement en raison de la guerre au Moyen-Orient, au terme d'un échange entre le chef de l'Etat, le Premier ministre, les ministres d'Etat, les ministres de l'intérieur et des relations avec le Parlement, ainsi que M. Laurent Fabius, président de l'Assemblée nationale (*Le Monde*, 15-2).

#### V. Session extraordinaire.

— *Epouse du chef de l'Etat*. Mme Danielle Mitterrand a commenté l'actualité au journal de FR3, le 10-2 : la guerre du Golfe est un combat pour les droits de l'homme, les droits des peuples, a-t-elle déclaré notamment (*Libération*, 11-2).

— *Conseils restreints*. La situation en cours a été examinée en cette formation le 3-1 (*Le Monde*, 5-1), ainsi que l'autorisation de survol du territoire national par l'aviation américaine à l'occasion d'opérations de guerre dans le Golfe, le 1<sup>er</sup>-2 (*ibid.*, 3/4-2), et à la veille du déclenchement des opérations terrestres contre l'Irak, le 23-2 (*Le Figaro*, 25-2).

— *Interventions*. Après la traditionnelle présentation des vœux aux Français du 31-12, presque entièrement consacrée aux événements du Golfe (« Je crois encore aux chances de la paix »), le chef de l'Etat a multiplié les interventions télévisées : allocutions du 16-1 invitant à « faire bloc autour de nos soldats » (*Le Monde*, 18-1) et du 3-3 pour « exprimer la gratitude de la nation au Parlement qui nous a accordé massivement sa confiance, au commandement allié (...), à nos armées et à leurs chefs » (*Libération*, 4-3). M. Mitterrand s'est également exprimé à la télévision à quatre reprises sous forme d'entretiens avec des journalistes, les 9-1, 20-1, 7-2 et 24-2, portant à onze les recours à ce type d'intervention depuis le début de la crise du Golfe en août.

— *Garant de l'autorité judiciaire.* A l'occasion de la cérémonie des vœux, le 3-1, le Président a témoigné à nouveau (cette *Chronique*, n° 57, p. 195) de sa sollicitude en affirmant que l'indépendance de la justice était *un des principes fondamentaux de la République... La justice indépendante c'est celle qui ne reconnaît d'autre maître, d'autre guide que la volonté de la souveraineté nationale... Le juge qui ferait un tri entre les lois de la République selon qu'elles lui paraîtraient bonnes ou mauvaises commettrait un crime contre les principes reconnus dès les premières journées de la République française (Le Monde, 5-1).*

— *Réunions de crise.* La conduite de la guerre du Golfe par le chef de l'Etat a été à l'origine à partir du 11-1, et jusqu'au début mars, d'une réunion inédite et quotidienne, à 18 heures, d'un *conseil d'état-major*. Outre les collaborateurs du Président (secrétaire général de l'Elysée, porte-parole et chef de l'état-major particulier) y ont été conviés : le Premier ministre, ainsi que le chef de son cabinet militaire ; le ministre de la défense, flanqué de son chef du cabinet militaire ; les ministres des affaires étrangères et de l'intérieur ; le chef d'état-major des armées ainsi que les chefs d'état-major des trois armes ; et le secrétaire général de la défense nationale (SGDN). Par surcroît, par l'intermédiaire du centre opérationnel des armées (COA) tous ses participants avaient la possibilité d'être joints sur-le-champ, en permanence (*Le Monde*, 24-1).

Chaque matin, une réunion de coordination a assuré le suivi du conseil d'état-major. Elle comprenait les trois collaborateurs du Président précités, le directeur de cabinet du Premier ministre et son conseiller pour les relations avec le Parlement, notre collègue Guy Carcassonne (*Le Monde*, 24-1).

— *Message.* Le Président Mitterrand a adressé un nouveau message au Parlement, le 16-1 (cette *Chronique*, n° 56, p. 214), à la veille de la guerre du Golfe. C'est le troisième depuis 1988 et le sixième depuis 1981, ce qui est sans précédent sous la République.

— *Vœux.* A propos des propositions de réforme évoquées par M. Fabius, le chef de l'Etat a déclaré devant les bureaux des assemblées que « la pratique constitutionnelle vaut bien la lettre », et qu'il ne fallait pas donner aux citoyens « le tournis institutionnel » (*Le Monde*, 6/7-1).

#### V. Autorité judiciaire. Premier ministre. Session extraordinaire.

#### QUESTIONS ORALES

— *Sujets européens.* La modification du règlement du Sénat instituant des questions orales avec débat portant sur des sujets européens

adoptée le 13-12-1990 (p. 5034) a été déclarée conforme par la décision 90-282 DC du 8-1. Elle prévoit que ces questions sont déposées dans les mêmes conditions que les questions orales ordinaires et que la date de leur discussion est fixée sur proposition de la conférence des présidents, à la réunion de laquelle participe le président de la délégation pour les Communautés européennes. Dans le débat, seuls ont droit à la parole l'auteur de la question, un sénateur représentant la délégation pour les Communautés, un sénateur représentant la commission compétente, le Gouvernement et un représentant de chaque groupe, et, avec l'accord de la conférence des présidents, un représentant de la commission des affaires étrangères. Chaque orateur dispose de dix minutes.

#### V. Ordre du jour.

#### QUESTIONS ÉCRITES

— *Bilan*. Un descriptif est dressé, depuis le début de la IX<sup>e</sup> législature, au 11-2 (AN, Q, p. 534).

— *Délai de réponse*. Au 31-1-1991, 10 478 questions posées par les sénateurs, depuis le début de la législature, ont reçu une réponse sur un total de 13 418, indique le Premier ministre (S, Q, p. 412).

#### RÉPUBLIQUE

— *Bibliographie*. M.-A. Cohendet-Chaslot, *L'épreuve de la cohabitation*, thèse, Lyon-III, 1991 ; Chr. Vimbert, *La « tradition républicaine » en droit public français*, thèse, Rouen, 1991 ; F. de Baecque, *René Coty, tel qu'en lui-même*, STH, 1991 ; D. Maus et O. Passelecq, *La République à l'épreuve*, *Le Monde*, 13-3.

*Chr.* : D. Maus, *RFDC*, 1990, p. 713.

— *Hymne national*. Le secrétaire d'Etat aux anciens combattants, à son tour (cette *Chronique*, n° 57, p. 199), repousse l'idée d'une modification des paroles de *La Marseillaise : un des symboles des combats de la République pour la liberté, l'égalité et la fraternité* (S, Q, p. 417).

#### V. Pouvoirs publics.

#### RESPONSABILITÉ DU GOUVERNEMENT

— *Article 49, al. 1*. La déclaration du Gouvernement sur la politique au Moyen-Orient inscrite à l'ordre du jour de la session extraordinaire convoquée le 16-1 a donné lieu à la première application de l'art. 49, al. 1

depuis la formation du gouvernement de M. Michel Rocard. Dans le message dont la lecture précédait cette déclaration, le Président de la République informait le Parlement qu'il allait ordonner « l'emploi des moyens militaires que commande la participation de notre pays à la mise en œuvre des résolutions des Nations Unies » et que les députés auraient à se prononcer après avoir entendu le Gouvernement.

Le Premier ministre confirma qu'il ne leur était demandé de se prononcer que sur la participation de la France et il ajouta : « Constitutionnellement, il convient de le faire par référence à l'art. 49, al. 1. » Comme ladite procédure concerne l'approbation de la politique générale, M. Rocard précisa la limite de cette référence : « Ceux qui voteraient "pour" ne seront en aucun cas présumés soutenir la politique générale du Gouvernement » (p. 5).

La déclaration ainsi interprétée fut approuvée par 523 voix contre 43 (les 26 PC, 7 PS, 4 RPR, 3 UDC, 1 UDF et 2 NI), 2 députés (1 PS et 1 RPR) s'abstenant, et 6 ne prenant pas part au vote. V. *Majorité*.

— *Article 49, al. 4*. Parallèlement au débat de l'Assemblée, le Sénat entendait la lecture du message présidentiel et de la déclaration du Gouvernement qu'il était également appelé à approuver. C'était la seconde application de l'art. 49, 4 par le Gouvernement de M. Rocard, qui y avait eu recours le 20-11-1989 (cette *Chronique*, n° 53, p. 192). Conformément à l'art. 39, al. 2 RS, selon lequel le débat ne peut en pareil cas avoir lieu en même temps que celui de l'Assemblée, la séance fut suspendue à 11 heures 30 (p. 5) et ne reprit qu'à 15 heures 35, au moment précis où elle était levée au Palais Bourbon.

Le Sénat a approuvé la déclaration par 315 voix contre 25 (16 PC, 4 RPR, 3 PS, 1 RDE et 1 UREI), 2 sénateurs s'abstenant (1 PS et 1 UC) et 3 ne prenant pas part au vote.

#### RÉVISION DE LA CONSTITUTION

— *Bibliographie*. F. Luchaire, Le contrôle de la loi promulguée sur renvoi des juridictions : une réforme constitutionnelle différée, *RDP*, 1990, p. 1625.

#### SÉNAT

— *Bibliographie*. Les statistiques de l'activité du Sénat en 1990 ont été publiées par le BIRS (mars 1991) qui paraît avec le nouveau logo sénatorial.

— *Composition*. M. Camille Cabana (RPR) a été élu, sénateur de Paris, le 10-2 (p. 2169).

#### V. Elections.

## SESSIONS EXTRAORDINAIRES

— *Ordre du jour.* Le décret du 22-8-1990 convoquant la précédente session extraordinaire (cette *Chronique*, n° 56, p. 216) ne mentionnait pas à l'ordre du jour la lecture du message présidentiel, mais seulement la déclaration du Gouvernement. Le décret du 16-1 (p. 819) a réparé cette omission pour la première session extraordinaire 1990-1991. Le décret de clôture a paru le lendemain (p. 840). Une seconde session extraordinaire a été convoquée par le décret du 12-3 (p. 3560) pour le 19-3, avec pour ordre du jour une déclaration du Gouvernement sur la situation au Moyen-Orient, l'examen des projets relatifs à l'administration territoriale de la République, à la réforme de la DCS, au statut de la magistrature, et la suite de l'examen du projet de statut de la Corse.

## VOTE

— *Bibliographie.* E. Bonnet sous CE 16-11-1990 Chapins et Klein, *PA*, 11-2 (annulation de l'élection du maire de Clichy-sous-Bois à la suite de l'utilisation ostensible de bulletins de vote).

## V. Elections.



## *Summaries*

Raphaël HADAS-LEBEL. — **The Fifth Republic and the war.**

The Fifth Republic did not experience any war in the classical meaning of this word. But the memory of previous wars has influenced the institutions, whereas the Algerian « war » brought some inflexions to their practice. During the recent Gulf war, it was possible to appreciate their aptitudes to work efficiently in times of crisis and war.

Hugues PORTELLI. — **A Holy Alliance ?**

Quite apart from the unusual « Holy Alliance » (i.e. bi-partisan approach) in Parliament, the management of the Gulf crisis was for the Fifth Republic a political and institutional novelty : for it confirmed the centrality of presidential power in all spheres, whether in creating a political consensus within the political establishment (either in parliament or by direct contact with party leaders), or in the marginalisation of nationalist or pacifist fringes, most notably within the ranks of the ruling Socialist Party.

Samy COHEN. — **The President as commander of the armed forces.**

François Mitterrand has committed to this crisis as never before. No crisis since the beginning of the Fifth Republic has been managed with such thoroughness. The President shuns no counsel and is careful not to cut himself off from public opinion, impressing on the army his unconditional support for it as its leader and, through him, that of the country at large.

Guy CARCASSONNE. — **Crisis units.**

Several units were set up on an ad hoc basis during the crisis. They allowed all concerned to play their respective parts and the president to make and implement decisions in favourable conditions as regards both efficiency and public understanding.

Dominique MOISI. — **The French Foreign Ministry and the Gulf crisis.**

The Gulf crisis has served as a catalyst and an accelerator to the crisis which seems to beset the French Foreign Ministry. But the Gulf War as

such is not the reason for the crisis. It is much more the global evolution of the international system which relegates Foreign Ministries to a role that is always more technical and more formal.

**Michel ROUZEAU. — External crisis and internal management.**

Internal security has continued to be maintained within « peacetime norms » both before and during the war, thanks to the crisis unit entrusted with the government's « PIRATE » scheme.

As it turned out, those responsible did not have to deal with a wave of terrorist attacks or a breakdown in law and order. But the progress of the crisis should provide lessons in crisis management for the future.

**Renaud REVEL. — The media go to war.**

The Gulf war has aroused unprecedented controversy. No conflict had ever created such a rift between the media on one side, and public opinion and the government on the other.

**Guy CARCASSONNE, Olivier DUHAMEL, Yves MÉNY. — Parliament and democracy in wartime.**

The workings of democracy in wartime. How to include parliamentary representation in the decision-making process without jeopardising a unified command ; and how to organise public debate without jeopardising national unity. The article looks at fresh answers to these old questions. The importance of television sets new terms to the debate. A comparison between American, British, French and Italian behaviour during the war questions certain assumptions and develops the comparison between different political systems.

## JOURNAL

**Gérard IGNASSE. — The politics of a AIDS in France.**

**Pierre ASTIÉ and Dominique BREILLAT. — Foreign notes.**

**G. W. JONES. — Foreign chronicle : Letter from England. — Who killed Maggie ?**

**Pierre AVRIL and Jean GICQUEL. — French constitutional chronicle (1st January - 9 March 1991).**



Imprimé en France, à Vendôme  
Imprimerie des Presses Universitaires de France  
ISBN 2 13 043672 2 — ISSN n° 0152-0768 — Imp. n° 37 277  
CPPAP n° 59 303  
Dépôt légal : Juin 1991  
© Presses Universitaires de France, 1991  
108, boulevard Saint-Germain, 75006 Paris



# POUVOIRS

revue trimestrielle

- 1977 1. l'alternance  
2. le parlement européen  
3. qui gouverne la Chine?\*
- 1978 4. la V<sup>e</sup> République\*  
5. le consensus\*  
6. l'Union soviétique\*  
7. le régime représentatif
- 1979 8. l'Espagne démocratique  
9. le giscardisme\*  
10. les pouvoirs de crise  
11. psychanalyse
- 1980 12. les régimes islamiques  
13. le Conseil constitutionnel  
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\*
- 1986 36. le ministre  
37. la Grande-Bretagne  
38. l'armée  
39. Mai 1968
- 1987 40. des fonctionnaires politisés?  
41. le Président  
42. la tradition politique  
43. la Suisse
- 1988 44. le Sénat  
45. l'U.R.S.S. de Gorbatchev  
46. droit administratif, bilan critique  
47. l'immigration
- 1989 48. Europe 1993  
49. la VI<sup>e</sup> République (30 ans)  
50. 1789-1989 histoire constitutionnelle  
51. télévision
- 1990 52. démocratie  
53. le ministère des finances  
54. la Belgique  
55. droit pénal, bilan critique
- 1991 56. bioéthique  
57. nationalismes  
58. la France en guerre
- A paraître
59. la Cour suprême  
60. décentralisation

## la France en guerre

Sept mois de crise, six semaines de guerre, une victoire rapide, un après-guerre catastrophique, au moins pour les Kurdes, l'Irak a quitté les projecteurs de l'actualité ininterrompue. Vient le temps de l'analyse. La France a été engagée dans un conflit armé comme elle ne l'avait pas été depuis la guerre d'Algérie. Plusieurs générations ont, en 1991, découvert la guerre. Voilà qui justifie un numéro spécial de *Pouvoirs*, conçu pendant la guerre, réalisé dès la cessation des hostilités.

Le conflit algérien était de décolonisation. Jamais la V<sup>e</sup> République n'avait subi l'épreuve d'une intervention dans un conflit militaire de grande ampleur. La chronique de la V<sup>e</sup> République dans la guerre du Golfe nous restitue avec précision le déroulement des événements.

Le Président décide-t-il de tout ? Comment décide-t-il ? Quels furent les rôles de ses collaborateurs, de ses ministres, des responsables militaires, du Premier ministre ? Les forces politiques connurent-elles vraiment l'union sacrée ? Comment s'expliquent les divisions qui les traversèrent toutes ? Quelles structures furent créées ou réactivées pour gérer le conflit et ses conséquences intérieures ? Quelles mesures furent prises pour assurer la sécurité intérieure ? Quelles règles nouvelles ont été négociées avec les journalistes ou imposées aux médias, et jusqu'à quel point les ont-ils respectées ? Avant, pendant, après la guerre, que fait le Quai d'Orsay ? Avant, pendant, après la guerre, que fait le Parlement ? La démocratie fonctionne-t-elle, en France et en période de crise, moins bien qu'en Italie, en Grande-Bretagne, aux Etats-Unis ?

### Journal

Gérard IGNASSE

Le SIDA et la politique en France

Pierre ASTIÉ  
Dominique BREILLAT

Repères de l'étranger  
(1<sup>er</sup> janvier - 15 mars 1991)

G. W. JONES

Chronique britannique :  
Qui a tué Maggie ?

Pierre AVRIL  
Jean GICQUEL

Chronique de la V<sup>e</sup> République  
(1<sup>er</sup> janvier - 19 mars 1991)

