

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'enlèvement 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-

terrand 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-américain 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'Elysée 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. A 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).*