

Monarchie nucléaire, dyarchie conventionnelle

Samy Cohen

► **To cite this version:**

Samy Cohen. Monarchie nucléaire, dyarchie conventionnelle. Pouvoirs - Revue française d'études constitutionnelles et politiques, Le Seuil, 1986, pp.13 - 19. hal-01009311v2

HAL Id: hal-01009311

<https://hal-sciencespo.archives-ouvertes.fr/hal-01009311v2>

Submitted on 14 Apr 2021

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

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

SAMY COHEN

*Monarchie nucléaire,
dyarchie conventionnelle*

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

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

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

Le seul texte conférant au Président des pouvoirs sans partage

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

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

I

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

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

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

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

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

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

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

II

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

