

JACQUES LANXADE

QUAND LE MONDE
A BASCULÉ

NiL
éditions

Face aux crises africaines

À ce moment, la situation au Rwanda offre un contraste saisissant avec l'échec en Somalie qui est en train de se consommer. En somme, là où nous avons été maîtres du jeu, nous avons pu démontrer nos compétences en gestion des crises et nous transmettons une situation stabilisée aux Nations unies, et plus particulièrement à la MINUAR, à qui il appartient désormais de consolider les accords d'Arusha et d'accompagner le processus politique qui a été élaboré. La crise n'est pas achevée quand nos unités se retirent et il est clair que la communauté internationale devra encore affronter des situations difficiles. Mais ce n'est plus sur la France que reposent l'avenir du Rwanda et plus largement celui de la région des Grands Lacs.

Noroît achevé, nous conservons cependant au Rwanda un élément réduit de coopération placé sous l'autorité du lieutenant-colonel Maurin : nous pensons que la transition vers l'organisation politique définie à Arusha sera difficile et qu'il convient d'aider le nouveau régime dans la délicate reconstitution d'une armée intégrant les forces du FPR. En outre, en maintenant un détachement de coopérants militaires, nous disposons d'une capacité de renseignement qui se révélera extrêmement utile lorsque les événements se précipiteront à nouveau. La France compte toujours des ressortissants sur place. Et parmi ceux qui ont été évacués, de nombreux coopérants ou professionnels travaillant dans des PME sur place se sont réinstallés.

Rapidement, l'application des accords d'Arusha est entravée par le comportement hostile des extrémistes des deux camps. Le FPR accepte difficilement le compromis diplomatique imposé par la communauté internationale et il se juge sans doute privé d'une victoire complète. Quant aux Hutus, ils entendent bien conserver le pouvoir et contenir la pression des Tutsis. C'est dans ce climat tendu qu'intervient l'attentat du 6 avril 1994, dont je suis immédiatement informé. Dans la soirée, l'avion qui ramène les présidents du Rwanda et du Burundi de Dar es-Salam en Tanzanie, est abattu alors qu'il s'apprête à se poser à Kigali. L'appareil, piloté par un équipage français, est touché par un

commune, par exemple dans le cadre de l'UEO. Les processus de décision sont différents dans chaque pays. Par son expérience en Afrique, son organisation opérationnelle et ses procédures de décision politico-militaire, la France s'est montrée la mieux préparée à faire face à ce type d'opération d'urgence.

Plus tard, on reprochera à notre pays de ne pas avoir mis à profit l'opération Amaryllis pour s'interposer dans le génocide rwandais. Trois éléments permettent de répondre à cette critique. Le tout premier est que nous n'avions pas, alors, d'informations sur un début des massacres. Au moment où nos troupes intervenaient, les combats entre les deux factions étaient violents et avaient, certes, des conséquences sur les populations civiles mais la perception d'un génocide ne s'est faite que quelques jours plus tard. Ensuite, les moyens déployés avaient été exactement dimensionnés pour l'opération d'évacuation. L'exécution d'une mission d'interposition ou de contrôle du territoire rwandais encore sous la dépendance des FAR aurait demandé un engagement d'effectifs beaucoup plus lourds — comme l'opération Turquoise le montrera. Enfin, s'il avait pu être imaginé, le maintien sur place de nos unités aurait été compris, par ceux qui se sont opposés à notre politique dans ce pays, comme une intervention en faveur du camp hutu.

Il est aussi à signaler que la MINUAR est restée passive durant les opérations d'évacuation ; notamment, le général Dallaire n'a pas cherché à établir une quelconque coopération entre nos forces et celles des Nations unies. Il est tout à fait clair avec le recul que nous ne disposions ni des informations ni des moyens pour suggérer une autre politique aux responsables français. Au total, Amaryllis est donc une opération réussie dont l'armée française peut être légitimement fière. Elle a en effet préservé la vie de nos compatriotes et permis à beaucoup d'autres personnes d'être sauvées.

À partir de ce moment, je participe pleinement aux réunions de crise. La nécessaire clarification sur l'expertise opérationnelle a été effectuée. Mais, et c'est un point déterminant, par mes fonctions en cette année 1988 je représente le ministre de la Défense. Quelques pas décisifs ont été réalisés dans la bonne voie, mais ils ne sont pas entièrement satisfaisants : ce devrait évidemment être le chef d'état-major des armées, ou son représentant qualifié, qui siège à ma place devant les responsables politiques et diplomatiques. Dans le pis-aller mis en place, le CEMA, responsable de la conduite des opérations, continuera donc à recevoir ses instructions au travers du cabinet du ministère de la Défense, sans avoir été consulté préalablement. C'est un mieux sensible. Mais c'est insuffisant.

Pour saisir les enjeux de cet ordre, la crise d'Ouvéa, antérieure à ces événements, et sa résolution à la fois sanglante et dramatique doivent être rappelées ici. Après le massacre de quatre gendarmes de la brigade de Fayaoué, dans l'île d'Ouvéa, en Nouvelle-Calédonie, vingt-sept gendarmes sont pris en otages et conduits sous la menace des armes dans une grotte. L'émotion en métropole est intense. Une opération de libération est confiée à un groupement de forces spéciales. L'attaque proprement dite est un succès mais son analyse révélera ensuite qu'un acte contraire à l'honneur militaire, dont une amnistie générale éteindra les procédures pénales, a sans doute été commis dans le traitement des prisonniers.

Cet épisode tragique des relations entre la métropole et l'outre-mer, sous la première cohabitation, me marquera durablement. Je m'en souviendrai dans les années qui suivront, notamment dans les périodes de cohabitation, celles où la contradiction dans la dyarchie exécutive est la plus vraisemblable et peut mener indirectement à des dérapages. La précipitation à faire valoir une option présente le risque d'une mise en œuvre juridique et opérationnelle approximative. En l'occurrence, la gestion politique de la crise d'Ouvéa a été très heurtée par défaut de consensus : le président de la République entendait privilégier la négociation,

tandis que son Premier ministre désirait une action immédiate en force. La proximité d'une nouvelle élection présidentielle a peut-être également influé. La chaîne normale de l'autorité en tout cas n'a pas été respectée. Elle aurait dû conduire du ministre des DOM-TOM, Bernard Pons — présent sur place — aux forces militaires formellement réquisitionnées, via le haut-commissaire. Dans les faits, le général commandant supérieur des forces armées du territoire a été chargé seul et informellement de conduire les opérations. Il s'est donc engagé dans une opération de maintien de l'ordre sans que les autorités civiles responsables soient clairement impliquées dans le processus de décision puis dans la conduite de l'action. Ce glissement par rapport aux textes s'est traduit judiciairement par la seule mise en cause des militaires. Ce drame d'Ouvéa, où deux militaires français ont également trouvé la mort, révèle de manière symétrique à la gestion des crises sur les théâtres étrangers l'ambiguïté dans les responsabilités qui marque encore l'action de l'État.

Cette expérience douloureuse, vécue dans la tension politique de la fin du septennat, m'incitera par la suite à porter une attention particulière aux conditions d'intervention des forces armées sur le territoire national et à l'expression formelle des responsabilités tant décisionnelles qu'opérationnelles. La prise d'otages et la tentative de détournement de l'Airbus d'Alger, à Noël 1993 sur l'aéroport de Marignane, seront traitées, par exemple, par la chaîne de responsabilité que demande la législation du maintien de l'ordre sur le territoire : Premier ministre, ministre de l'Intérieur, préfet du département et enfin commandant de l'opération, désigné par le ministère de la Défense. L'implication de ce ministère se limite à la mise à disposition des moyens et de l'expertise nécessaires à l'opération : hommes du groupement d'intervention de la gendarmerie nationale et petit complément des forces spéciales. L'action, remarquable de technique et de courage, se déroulera dans les meilleures conditions.

Conseils restreints et cellules de crise

Arrivant au palais de l'Élysée en mai 1989, je décide de maintenir ma participation directe à la gestion des crises et à la prise de décision politico-militaire, telle qu'elle s'opère au ministère des Affaires étrangères. Je choisis donc d'assister personnellement, en tant que chef d'état-major particulier de la présidence, aux réunions de cellule de crise au Quai d'Orsay ou à Matignon, initiative inédite. Par cette toute nouvelle attribution, je peux contribuer pleinement à l'analyse des situations de crise et à la préparation des directives. Une fois que le consensus gouvernemental est établi sur les propositions dans le cadre interministériel, je les fais connaître directement au chef de l'État, recueille ses instructions et les transmets aux ministères ainsi qu'au chef d'état-major des armées. L'élaboration des décisions prend ainsi en compte tous les aspects d'une situation pour déterminer les meilleurs modes d'action à retenir ou à réunir. Les différents ministères intéressés y sont associés, sous l'égide des Affaires étrangères. Du point de vue des opérations militaires, la clarté de la chaîne de transmission des ordres est garantie. Elle est cristalline, menant du président de la République, chef des armées françaises, vers le chef d'état-major des armées, responsable de la conduite des opérations.

Ainsi seront notamment gérés le début de l'intervention au Rwanda en octobre 1990 puis, deux mois plus tard, la dernière crise tchadienne qui aboutit à la prise de pouvoir du président Idriss Deby. Le départ précipité d'Hissène Habré laisse alors N'Djamena, la capitale, sans autorité légale pendant plusieurs heures. La nouvelle procédure de gestion des crises permet de déployer rapidement les unités françaises dans la ville et d'éviter les violences urbaines.

Première de ce triptyque africain de 1990, la crise gabonaise en mai est particulièrement exemplaire de la réactivité et de la pertinence de la nouvelle méthode de gestion des crises. Dans un temps très réduit, des décisions difficiles mais adaptées pourront être

Quand le monde a basculé

prises avec le plein accord de tous les acteurs, le feu vert de l'autorité politique et une chaîne de commandement claire.

Après des incidents nombreux à Libreville, une émeute urbaine éclate à Port-Gentil, cité pétrolière du sud du pays. Le consul de France et quelques ressortissants sont pris en otages. Les autorités françaises sont préoccupées ; une menace pèse sur les mille cinq cents Français de la ville qui vit le trouble insurrectionnel. La géographie des lieux est ici une donnée essentielle : Port-Gentil est pratiquement inaccessible par la voie terrestre, en raison de l'impénétrabilité de la forêt tropicale ; la ville est également éloignée de la capitale par voie de mer et seul le terrain d'aviation, qui n'est pas sous contrôle de l'armée gabonaise, permet le maintien de liaisons rapides avec le reste du pays. Il serait dangereux voire impossible d'y poser un avion. La décision parisienne est de se tenir prêt à parachuter une compagnie, si les risques encourus par nos compatriotes s'aggravent, de ne pas intervenir militairement dans l'immédiat mais de laisser aux forces gabonaises le soin de rétablir l'ordre. La coordination de l'action des Français sur place est organisée parallèlement par téléphone : l'évolution de la situation doit être suivie minute par minute. Le consensus sur ces dispositions est rapidement acquis au sein de la cellule de crise du Quai d'Orsay. Le Premier ministre, sollicité par son représentant, l'approuve à son tour. J'appelle alors le président. Il est environ 21 heures. Je lui décris la situation, lui fais part de nos propositions et il donne immédiatement son accord, me laissant sur ma demande la responsabilité de décider de l'intervention des parachutistes au premier sang versé de l'un de nos ressortissants. La suite montre la justesse du mode d'action retenu. Le calme est rétabli par l'armée gabonaise. Les otages français sont tous libres et saufs. L'acquisition du consensus au sein de la cellule de crise puis la possibilité d'obtenir immédiatement et directement l'approbation du président se révèlent être les facteurs principaux de la réussite.

La guerre du Golfe survient, à partir du 2 août 1990, alors qu'une méthode politico-militaire de gestion des crises, encore

informelle mais déjà efficace, se met en place. Le président prend en effet la décision de réunir, aussi souvent que nécessaire, un conseil ministériel restreint spécifique à cette crise. Le nombre de participants n'y excédera pas la dizaine. S'y rejoignent notamment le Premier ministre, ceux des Affaires étrangères, de la Défense et de l'Intérieur, le secrétaire général de l'Élysée et le chef de l'état-major particulier. François Mitterrand qui préside naturellement la séance procède à un examen en commun du dossier, et, fidèle à sa méthode consultative, laisse aux ministres leur liberté d'expression. Intervenant peu au début de la réunion, ce n'est qu'en conclusion qu'il expose son appréciation et formule ses directives. Celles-ci s'adressent au ministre des Affaires étrangères pour les actions du ressort de la diplomatie, et au ministre de la Défense pour les instructions à donner aux forces armées, dont la prise en compte s'effectuera en liaison avec le chef de l'état-major particulier. Ces réunions ressemblent encore à un Conseil des ministres ; elles ont un caractère formel indéniable et ne peuvent être considérées comme de véritables réunions de travail. Il s'agit essentiellement d'obtenir ou de parfaire le consensus. Il est évident que le président, bien informé de la situation, a déjà en tête les décisions qu'il veut prendre, dès l'ouverture de séance.

Le général Schmitt, chef d'état-major des armées, n'assiste pas encore à ces conseils restreints. Cette absence est une lacune sérieuse qui sera comblée quelques mois plus tard, une fois les hostilités déclenchées entre la coalition et l'armée irakienne, dans la nuit du 16 au 17 janvier 1991. François Mitterrand décide alors de réunir chaque soir, sauf le dimanche, un conseil de guerre associant le chef d'état-major des armées et les trois autres chefs d'état-major d'armes : terre, air, marine. La présence du CEMA est plus qu'opportune. L'autorité militaire responsable de la conduite des opérations peut enfin exprimer directement au président et au gouvernement son appréciation de la situation sur place et ses recommandations opérationnelles. En l'absence de médiation, les délais comme les risques de déformation des

Quand le monde a basculé

messages sont réduits. La participation des trois chefs d'état-major d'armes pose néanmoins un problème à terme. La tentation peut être grande pour ces chefs militaires compétents de confondre leurs latitudes et autonomies opérationnelles au sein de leur arme avec l'exercice de l'aide à la décision. Une telle interférence dans la conduite des forces nuirait à la position du chef d'état-major des armées au moment même où il effectue son retour, légitime et nécessaire, dans le domaine de la gestion des crises.

Une fois la guerre du Golfe terminée, Pierre Joxe désormais ministre de la Défense et moi-même prenons conscience de cette difficulté. Nous obtiendrons quelques mois plus tard de limiter dans les conseils restreints retrouvés la participation militaire au CEMA, en charge des opérations, et au chef de l'état-major particulier du président de la République, dans son rôle de conseiller. Parallèlement, je développerai les relations de travail avec les chefs d'état-major des trois armées, sur la base de petits déjeuners hebdomadaires et de réunions de travail spécifiques. Ainsi, ils seront tenus étroitement informés des décisions prises et leurs avis seront recueillis.

Après la guerre du Golfe, la France dispose d'une procédure de gestion des crises qui a fait ses preuves. Elle fonctionnera de la sorte jusqu'en 1993. Je la mets naturellement en pratique à mon tour, en tant que chef d'état-major des armées, à partir de ma nomination en mai 1991. Sous les gouvernements successifs d'Édith Cresson et de Pierre Bérégovoy, avec le soutien de Pierre Joxe, la position du chef d'état-major des armées est confirmée. Les nombreuses crises qui se succèdent, notamment celles de Yougoslavie et du Rwanda, donnent l'occasion d'affirmer son rôle dans le processus de décision.

Dès lors, la réforme de l'organisation opérationnelle des armées peut être entreprise : la guerre froide est finie, la situation est très différente, les forces françaises participent désormais à de très nombreuses opérations. À la mise en œuvre essentiellement politique de la dissuasion, au niveau le plus élevé de l'État, a succédé

La gestion des crises

un autre impératif pour lequel l'association des chefs militaires à la décision est indispensable. Le temps des procédures informelles par le canal des cabinets est échu. Pour doter la France d'une gestion des crises pleinement satisfaisante, il faut maintenant replacer les officiers français à leur juste place dans les enceintes internationales.

Avec mes principaux collaborateurs de l'EMA, notamment les généraux Douin, Germanos et Mercier, nous organisons donc leur participation de plus en plus importante dans les instances qui traitent des opérations du maintien de la paix, tant à Paris qu'aux Nations unies. Progressivement, l'état-major des armées et les commandements opérationnels subordonnés réalisent un véritable déploiement au côté des responsables politiques et des diplomates. Parallèlement, il faut être vigilant et se préserver de l'ingérence des cabinets ministériels dans la conduite des opérations, domaine militaro-militaire par nature.

Un National Security Council à la française

Une rupture culturelle fondamentale avec des pratiques périlleuses est enfin consommée lorsque tous ceux qui assument une responsabilité opérationnelle comprennent qu'ils ne peuvent recevoir d'ordres que du chef d'état-major des armées, par l'intermédiaire du centre opérationnel interarmées (COLA) créé entre-temps. Il n'existe et ne peut désormais exister qu'une chaîne de commandement opérationnel. Face à des interventions par des autorités politiques ou diplomatiques ou leurs représentants, les instances militaires doivent dorénavant rendre compte et rechercher les instructions nécessaires auprès de l'état-major des armées. Les responsables opérationnels, en particulier les commandants de forces sur le terrain, prennent rapidement conscience que l'application stricte de ces règles contre l'ingérence est un soutien pour leur action.

Les intervenants civils, de leur côté, constatent progres-

sivement qu'ils ne peuvent que se plier à cette discipline. Elle évite, par exemple, qu'au vu d'un message rendant compte d'un tir sur les avions, un jeune attaché de cabinet sans expertise militaire ni connaissance de la situation n'interdise les vols assurant le pont aérien de Sarajevo, au titre de son ministère. S'il est certain que la décision de geler les vols est facile et tentante, la responsabilité d'ordonner leur reprise est lourde... bien peu de civils se précipitent alors pour en contester la primauté au chef d'état-major des armées ! Un cas d'école typique de ceux que la confusion des autorités favorisait.

Cette période 1991-1993 reste cependant une période délicate pour la prise de décision dans les crises internationales. Après le désaccord du ministre Jean-Pierre Chevènement sur le conflit avec l'Irak, tranché dans la clarté, une disharmonie gouvernementale est patente lors de la crise en ex-Yougoslavie. Craignant sans doute de cristalliser ces difficultés, François Mitterrand se montre alors réticent à multiplier les conseils restreints qui seuls permettraient de les résoudre. Au final, la ligne politique générale sur ce dossier est bien tenue par le président, mais la communication manque de cohérence. L'opinion en est troublée.

Les méthodes de travail vont pouvoir évoluer de nouveau, à la fin de 1992, avec le retour de la cohabitation. Pour Hubert Védrine, alors secrétaire général de l'Élysée, comme pour moi, il est évident qu'il faut se préparer à cette éventualité à la fois prévisible et prévue. Nous obtenons de François Mitterrand qu'il reprenne la pratique régulière des conseils ministériels restreints. Il faudra éviter à tout prix que des divergences sérieuses n'apparaissent au sommet de l'État, alors que des forces françaises sont engagées dans des opérations extérieures et peuvent y subir des pertes. Un conflit entre le gouvernement et le président serait insupportable, le moral des armées en serait grièvement atteint, tout comme l'image du pays. François Mitterrand s'accorde pleinement à nos vues sur ce point.

Quelques semaines avant les élections législatives, je profite de ma rencontre avec Édouard Balladur, dont chacun sait déjà en

haut lieu qu'il sera le prochain chef du gouvernement, pour attirer également son attention sur la gestion des crises. Je lui décris la procédure des conseils restreints permettant une appréciation commune des situations et un consensus sur les décisions diplomatiques et militaires à prendre. Le futur Premier ministre comprend qu'ainsi peuvent être préservées, sinon améliorées, tant l'objectivité des analyses que l'unicité de langage de la France. Il me fait immédiatement part de son accord. Après sa nomination, il favorisera la mise en œuvre du processus.

Dès le 30 mars, Édouard Balladur me convoque et me confirme sa position. Il m'indique qu'il ajoutera aux procédures en vigueur une réunion de préparation des conseils restreints, sous sa présidence, à laquelle sera convié le secrétaire général de l'Élysée ou son représentant. Et c'est ainsi que, durant toute la deuxième cohabitation, chaque mardi à 18 heures, nous nous réunissons dans le bureau du Premier ministre avec le ministre des Affaires étrangères, Alain Juppé, et ceux de la Défense et de la Coopération. Hubert Védrine ou le général Quesnot, chef de l'état-major particulier, participent à ces réunions au cours desquelles sont examinés les dossiers de crise. Dès le lendemain, les décisions qui y sont préparées sont soumises en conseil restreint, à l'approbation du président. La procédure fonctionnera sans heurts jusqu'à l'élection présidentielle de mai 1995 en dépit d'événements extérieurs très difficiles tant en ex-Yougoslavie qu'en Afrique.

La première cohabitation avait fait clairement apparaître les inconvénients très sérieux de l'organisation en vigueur. La deuxième a eu le mérite de permettre de procéder à cette réforme essentielle, et cependant mal connue, de l'organisation de l'État pour la gestion des crises. Le chef d'état-major des armées est désormais en contact direct avec le président de la République en présence du Premier ministre et des ministres concernés. Ainsi, par la pratique aux instants les plus délicats et décisifs, a totalement disparu l'ambiguïté née de la dichotomie des responsabilités exécutives au sommet de l'État qu'induit la Constitution de 1958 dans le domaine de la Défense.

Quand le monde a basculé

En quelques années, la France s'est donc dotée de l'équivalent du Conseil national de sécurité américain (le fameux *National Security Council* — NSC) sans qu'il ait été nécessaire de l'instituer formellement. Tout en s'appuyant sur les pouvoirs considérables que la Constitution donne au président de la République (pouvoirs très supérieurs à ceux du président des États-Unis soumis au contrôle du Congrès), le processus mis en place donne aux autorités françaises une capacité d'analyse des situations politico-militaires particulièrement informée et objective. Elle s'avère d'une efficacité remarquable dans la mise en œuvre conjointe des décisions diplomatiques et militaires : les responsabilités mutuelles sont clairement établies, les expertises différentielles intensément sollicitées, les relais de consultation et de décision parfaitement définis. Pour ce résultat final garantissant la cohérence de l'action extérieure de la France en situation de crise, les temps de réaction d'ensemble sont sensiblement réduits. L'organisation française pour la gestion des crises apparaît aux observateurs internationaux comme un modèle. La plupart des chefs d'état-major européens dépourvus de véritable autonomie dans la gestion des crises du fait de leur intégration au commandement militaire de l'Otan nous l'envient.

Dans ce processus de décision et les procédures qui l'accompagnent, le chef d'état-major des armées a retrouvé la place que ses responsabilités et ses compétences lui désignent de droit. Participant tant aux réunions préparatoires chez le Premier ministre qu'aux conseils restreints, il est en mesure d'exprimer directement aux autorités politiques son jugement sur les situations, de proposer les modes d'action opérationnels adaptés, d'en faire connaître autant les avantages que les possibles risques. Dans le contexte de la cohabitation, il peut en outre maintenir un équilibre satisfaisant dans ses relations avec les différentes autorités politiques, évitant les critiques de partialité que ne manquait de susciter son maintien à l'écart, dans le mode de relations précédent, opaque et fatalement partiel.

Ces réformes progressives, enfin, s'inscrivent pleinement dans

domaine réservé du chef de l'État, auquel appartiendraient la diplomatie et la défense, à celui d'un domaine partagé devient une réalité. Le Premier ministre n'est plus à l'écart du processus de décision politico-militaire et il en devient au contraire un des acteurs essentiels sous l'autorité du président de la République. Il est ainsi en mesure à la fois de peser sur les décisions et d'assurer une efficace coordination de l'action gouvernementale. La nouvelle organisation de l'État pour le traitement des crises démontre ainsi sa solidité quelle que soit la situation politique intérieure : qu'il y ait cohabitation ou non.

L'irruption du quatrième pouvoir

La relation entre les politiques, les diplomates et les militaires a toujours été pour moi un domaine d'intérêt particulier. Par expérience, j'ai appris que l'un des facteurs essentiels au bon fonctionnement de l'exécutif est une distinction claire entre les trois catégories de responsables qui interagissent dans le traitement des crises. Le chiffre trois est ici fondamental. On ne peut plus considérer en effet que la relation s'effectue entre d'un côté les responsables politiques, auxquels s'associeraient les diplomates, et de l'autre, les militaires. Cette vision a pu être pertinente tant que la vision opposant « temps de paix » et « temps de guerre » était en prise avec la réalité. Mais la fin d'un monde d'antagonismes clairs, avec le voisin rhénan puis avec le bloc soviétique, tout autant que l'avènement des crises réfutent ce schéma. Pour autant, la réflexion sur les différences qui affectent les conditions d'emploi des forces selon que l'on est dans une mission de défense proprement dite ou dans une opération de gestion de crise n'est pas close. La stratégie générale, les tactiques sur le terrain et les risques acceptables ne peuvent en effet être les mêmes, c'est là le domaine d'un temps de guerre pur dont l'éventualité doit être prise en considération, quand bien même il présente actuellement peu d'éléments de vraisemblance.

La gestion des crises

Les chefs de mission diplomatique ne peuvent être considérés à l'égal des autorités politiques que lorsqu'ils représentent le président et le gouvernement et qu'ils s'expriment au nom de l'État français. En toutes autres circonstances, les trois types de fonctions, politique, diplomatique et militaire, doivent être clairement dissociées. Chacune possède son domaine propre de compétence.

Les responsables politiques sont le président et les ministres, et en vérité, eux seuls. Il convient de faire extrêmement attention à la dilution des responsabilités qui découle de l'extension très excessive des cabinets ministériels. Un scandale tel que celui de l'affaire du sang contaminé serait certainement plus insupportable encore à l'échelle de la défense. Précisément, quelle est la responsabilité légale d'un membre de cabinet participant à des décisions qui engagent l'action militaire extérieure de la France ou mettent en jeu la vie des soldats ? Le moins que l'on puisse constater est que cette responsabilité est fuyante. Il m'a toujours semblé fondamental, dès lors que des risques importants sont pris par nos forces, que le chef militaire responsable puisse les exposer directement à ceux qui sont véritablement investis du pouvoir par la Constitution et recevoir tout aussi directement d'eux l'expression des choix effectués. Clairement, le chef d'état-major des armées doit avoir pour interlocuteurs directs le président de la République et les membres du gouvernement. Ce contact personnel entre l'autorité militaire et les autorités politiques offre aux citoyens, dont les militaires en opération, la meilleure garantie de décisions légitimes et responsables.

Par nature, le point de vue des responsables politiques est différent de celui des hauts fonctionnaires, qu'ils soient civils ou militaires. Ils doivent trouver le juste équilibre entre leur appréciation de l'intérêt public et leur image dans l'opinion qui conditionne dans une large mesure la perpétuation et l'efficacité de leur pouvoir. Je crois que c'est dans cet exercice souvent périlleux que se révèle la véritable dimension des hommes d'État. En termes de carrière, certains choix démagogiques sont à l'évidence

profitables, tandis que d'autres, plus responsables, peuvent mener à des préjudices sensibles, alors même qu'ils servent l'intérêt collectif. Et dans tous les cas, les hommes politiques doivent soigner leur communication.

Les diplomates ont également un domaine d'intervention qui leur est propre. À l'exception des cas signalés, ils ne peuvent être assimilés aux politiques. S'écarter de cette règle fait courir le risque d'une grave équivoque dans l'exercice des responsabilités. L'époque de Clausewitz alternant temps de paix et temps de guerre est révolue, ainsi que les modes d'action en rapport. Diplomatie et hiérarchie militaire ne s'excluent plus l'une l'autre. Aujourd'hui la gestion des crises impose l'action coordonnée et souvent simultanée des diplomates et des forces armées. La répartition des responsabilités et des tâches doit être impérativement claire.

À la condition de reconnaître leur participation à la prise de décision, le domaine de compétence des militaires est sans doute le plus facile à délimiter. Ils doivent contribuer à l'analyse des situations, proposer des modes d'action et fournir leur évaluation des risques. Ensuite, une fois les décisions ordonnées par l'autorité politique, ils doivent mener les actions de leur discipline qui contribueront, à côté d'autres, au traitement de la crise.

Le processus français de décision politico-militaire, aujourd'hui solidement établi, permet d'assurer de manière satisfaisante cette répartition des responsabilités entre les trois catégories d'acteurs relevant de l'autorité de l'État.

Reste une dernière catégorie d'acteurs qu'il faut prendre en compte ; ce sont les médias et leurs représentants sur le terrain comme à proximité des instances décisionnelles : les journalistes. Contrairement aux diplomates et aux militaires, ils ne font pas partie de l'appareil d'État. Leur influence est certaine alors que la communication devient partie intégrante de la gestion des crises.

La rapidité de la circulation de l'information et l'interaction entre les opinions publiques et le processus décisionnel des

La gestion des crises

responsables politiques sont telles qu'il faut intégrer la communication dans la conduite des actions en temps de crise. Une communication cohérente, maîtrisée et bien relayée par les médias soutient les actions engagées. À l'inverse, une communication divergente, hors de contrôle ou discréditée les mine. Dans les deux cas, une incidence directe sur la crise est possible, jusqu'à une modification complète des décisions. La mondialisation renforce évidemment ce phénomène. La mauvaise communication intentionnelle de Jean-Pierre Chevènement durant la guerre du Golfe a fourni des exemples du deuxième ordre. Ainsi les contradictions sur l'usage du porte-avions *Clemenceau* ont réduit la clarté du signal que l'Élysée voulait adresser et sans doute ont-elles précipité la prise de décision de la mise à terre de la force Daguet, le 15 septembre. *A contrario*, durant l'opération Turquoise au Rwanda, une bonne communication a amplement favorisé le soutien des Américains, au départ très réticents.

La liberté des journalistes est un fondement de la démocratie qui ne saurait être remis en question. La presse et, plus largement, les médias ne sont heureusement soumis en France, comme dans les autres régimes occidentaux, à aucune contrainte de contrôle *a priori*, telle que la censure d'État. Cette liberté possède son revers : sans forcer le trait de manière outrée, un journaliste peut critiquer « à tort et à travers ». Il risque peu d'un point de vue juridique, comme d'un point de vue professionnel. Notamment, la crainte de se voir par la suite désavoué par les faits joue très peu, à l'inverse des autres fonctions impliquées dans la gestion des crises. Le quatrième pouvoir, enfin, dispose en permanence d'un réseau d'information extrêmement dense et rapide : celui des agences de presse.

Une réelle confidentialité des actions menées par les appareils d'État ne peut plus véritablement être atteinte, de même que le secret ne peut plus couvrir effectivement que quelques domaines très spécifiques. J'ai été frappé, durant mon passage à l'Élysée, du très petit nombre de renseignements vraiment secrets qui sont communiqués au président de la République. Le réel avantage

que conservent les responsables politiques est moins l'accès à des sources secrètes qu'une connaissance des réactions ou interventions de leurs homologues. Dans un contexte de crise, les journalistes peuvent dépasser sur ce terrain les informations disponibles au plus haut niveau de l'État. Le renseignement militaire (à distinguer de l'espionnage qui ne dépend pas de la Défense) s'est certes considérablement développé ces dernières années, grâce à des moyens techniques de plus en plus sophistiqués : satellites de reconnaissance, drones — ou robots télécommandés d'observation —, stations d'écoute, etc. Mais il est très difficile de connaître les intentions des décideurs des parties prenantes, par exemple dans le cadre d'un conflit tel que celui de l'ex-Yougoslavie. Il faut alors avoir accès à leur premier cercle.

En dehors des actions de guerre proprement dites qui réduisent tout de même les possibilités d'enquête des médias, les journalistes ont généralement accès à l'information en temps réel. Leurs dépêches sortent avant même que les comptes rendus officiels ne soient diffusés. L'appréciation des responsables peut d'ailleurs en être faussée, s'ils se déterminent d'après l'Agence française de presse (l'AFP), Reuter ou une autre agence, avant de recevoir les appréciations objectives des responsables sur le terrain.

Pour toutes ces raisons, en situation de crise, une politique de communication est indispensable. Sa cible première est l'opinion intérieure mais on peut estimer qu'elle atteint les observateurs internationaux et influence à des degrés divers, selon leur culture, la perception et les décisions des acteurs locaux de la crise. Maîtriser la communication revient donc à se donner de l'initiative et à accroître sa capacité d'action. Subir simplement la pression des médias mène à l'inverse.

Politiques, diplomates et militaires constituent ainsi le trio de l'État dans la gestion des crises. Les journalistes complètent la distribution et, selon les situations, ils peuvent jouer les « maîtres » ou les « serviteurs ». Tout l'art du metteur en scène est d'harmoniser le jeu des acteurs qui dépendent de son autorité et

d'amener la presse à servir ses desseins : ou bien on infléchit son action pour tenir compte d'une opinion façonnée par les journalistes ou bien on amène les représentants des médias à informer l'opinion conformément à l'action que l'on veut mener.

Une armée qui communique

François Mitterrand avait à l'évidence une aptitude particulière à utiliser la communication pour accompagner et renforcer sa conduite de la politique extérieure. Un message n'est pas forcément verbal. Il accroît le plus souvent sa puissance en étant concret. Ainsi, durant l'été 1989, les forces syriennes entreprennent de resserrer l'étau autour du réduit chrétien au Liban. Une frégate française est déjà sur place. Mais pour souligner la volonté française de s'opposer à l'agression de Damas, le président décide de faire appareiller un porte-avions. Il sait que ce départ sera immédiatement relaté par la presse et la télévision. Les responsables de Damas prendront alors conscience de la détermination de la France. L'appareillage du *Clemenceau* est un message fort, plus encore en pleine période de vacances. Il s'effectue à Toulon en présence d'une foule nombreuse et est effectivement amplement relayé par les médias.

Dans les heures qui suivent, la situation à Beyrouth commence à donner des signes de détente. Le président m'appelle dans son bureau où il me reçoit en compagnie de Roland Dumas. Il s'agit désormais de donner à notre tour un signal de modération. Nous disposons de plusieurs heures avant que le groupe aéronaval du *Clemenceau* n'approche des côtes libanaises. La suggestion de retrait au large de notre frégate est retenue par le président. À l'instruction de repli sur zone de notre unité, il ajoute une mission informelle mais également importante. Je dois faire savoir à mes « correspondants de la presse et de la télévision » que le ton offensif de leurs commentaires n'est pas, ou plutôt n'est plus, celui qui convient.

Politiques, diplomates et militaires : un distinguo fondamental

Étrangement, à partir du moment où je deviens un interlocuteur des médias, passant notamment au *Club de la presse*, l'attitude change à mon égard. Lors d'une réunion à l'Élysée dans le bureau du secrétaire général, j'entends subitement que l'on m'interpelle par mon prénom : « Jacques » en lieu d'amiral. Je comprends alors que mon statut est modifié. Aux yeux de certains politiques, j'ai été adoubé en tant que « personnalité médiatique », c'est-à-dire, d'une certaine manière, l'un de leurs pairs. Ce glissement d'un registre à un autre peut être flatteur mais, au vu de mon expérience, il exige impérativement de garder la tête froide. Et s'il s'étend à l'idée politique, il traduit une méprise.

J'ai toujours apprécié le contact avec les hommes politiques, mais je n'ai jamais tenté, ni été tenté, d'agir dans leur domaine. Comme je le raconte au sujet de la dissuasion nucléaire, il m'est arrivé de soulever des arguments d'ordre politique pour assurer la bonne fin d'une question de défense. Chef d'état-major particulier du président, de telles préconisations entraient dans mes fonctions de conseiller à la Défense. En revanche, je me suis gardé d'afficher une quelconque option politique partisane dans l'accomplissement de mes fonctions, considérant que, haut fonctionnaire au service de l'État, je devais montrer une stricte neutralité vis-à-vis du pouvoir. Cette attitude est d'ailleurs celle qu'imposent le statut général des militaires et leur devoir de réserve.

Je n'ai pas rencontré de réelles difficultés à ce sujet avec les gouvernants, qu'ils soient de gauche ou de droite, même si l'exercice des mes fonctions a été quelquefois délicat. Je crois avoir ainsi établi une relation de travail confiante avec les différents Premiers ministres que j'ai connus, notamment Michel Rocard, Édith Cresson, Édouard Balladur et Alain Juppé. Il est probable que certains de mes interlocuteurs politiques se sont interrogés sur la nature de mon affinité avec François Mitterrand, mais ils

ont le plus souvent compris, tout comme lui, que ma motivation pas plus que ma nomination n'avaient à voir avec un quelconque engagement partisan, mais avec le service de l'État.

En revanche, je me suis efforcé dans mes rapports avec les hommes politiques de comprendre la spécificité de leur approche et donc d'apprécier leur action avec un certain recul. Cela m'a conduit à trouver à leur intention un langage adapté. Durant mes fonctions d'état-major, j'ai souvent conseillé aux officiers de développer en quelque sorte, selon une expression que je ne renie pas, ce double langage ou une double personnalité, selon le contexte. Celui-ci mérite une explication ; il ne s'agit pas de duplicité mais d'adaptation selon une même finalité à deux milieux aux codes et processus bien distincts. Devant des subordonnés, une absence totale d'ambiguïté ne laissant aucune place à l'interprétation est impérative. Les ordres doivent avant tout fixer clairement le cadre de l'action ; un bon commandement, c'est à noter, ne brise pas l'initiative — l'efficacité militaire repose de longue date sur un principe de subsidiarité semblable à celui conceptualisé plus tard par l'Union européenne. Mais dans le cadre politico-militaire, le langage doit être différent. Dans les rapports aux autorités civiles administratives et ministérielles, le juste comportement requiert une analyse permanente de la situation et une capacité à composer et s'intégrer, participer et négocier. Selon les cas, il faut amortir ou rebondir ; temporiser ou saisir ; s'effacer ou s'imposer.

Cette conception m'aura souvent valu la qualification d'« officier diplomate ». Je ne la récusé pas non plus, même si elle est à demi flatteuse ; insistant quelquefois davantage sur le versant diplomatique de mon exercice en cabinet ou en état-major, on en aura profité pour mettre en doute ma nature militaire. Plus que ces polémiques modestes, le point important est que les deux aspects ne peuvent être dissociés. Ils sont tous deux nécessaires. L'officier d'état-major doit s'adapter à un environnement décisionnel de plus en plus complexe, précisément pour pouvoir continuer à donner des ordres clairs, comme le fonctionnement

militaire l'exige. Ce comportement nouveau d'officier diplomate est la condition d'un bon fonctionnement à la jonction des domaines politique et militaire. Malgré eux, les officiers les plus réfractaires en ont d'ailleurs une première expérience, dans le cadre même de leur exercice opérationnel. Ils savent ainsi intuitivement qu'il n'y a pas lieu de rendre compte au-delà du strict nécessaire aux échelons supérieurs ou latéraux de la hiérarchie, mais qu'il faut en revanche aider à la prise des décisions par des propositions. Il s'agit ici en somme de fournir les conditions optimales de décision, tout en évitant de susciter une tentation d'ingérence. Cette géométrie classique des relations à l'intérieur de l'armée peut être un point d'appui pour en expliquer d'autres, *a priori* plus complexes ou fuyantes, mais tout aussi déterminantes dans le cadre politico-militaire. Ce reproche de formuler mes avis et préconisations, sous une forme que mes interlocuteurs politiques pouvaient aisément accepter, me semble donc particulièrement vain.

Il est certain enfin que, tout comme le général Saulnier qui l'accompagnait au début, je suis l'un des militaires avec lesquels le président François Mitterrand s'est senti le plus à l'aise. Durant la crise des essais nucléaires, qui est le seul sujet nous ayant opposés, il a fait l'effort, plus singulier qu'il ne paraît, de me laisser percevoir son dilemme intérieur. Me signifiant qu'une partie de lui-même pensait qu'il avait tort, il m'a invité à rester pour faire jouer mon once de pouvoir. Mais lui non plus ne confondait en aucune façon les deux registres du service de l'État et de l'autorité politique. Cette très stricte séparation ne souffrait pas pour lui d'équivoque. Le récit qui suit en est, je crois, très illustratif. S'il montre une opposition claire entre l'échelle de valeurs du général de Gaulle et celle du président Mitterrand, et peut-être la source la plus vive de leur antagonisme antérieur, il souligne tout autant leur réunion sur ce point : politiques et fonctionnaires procèdent de deux natures différentes et la confusion des genres n'est pas souhaitable.

Le 8 mai 1989, accompagnant François Mitterrand à l'Arc de