

Le dialogue politico-militaire institutionnel en France : enjeux et perspectives d'évolution

Un cadre contraignant, inspiré par une conception traditionnelle du lien entre politique et militaire

Les relations entre institutions politiques et appareil militaire en France sont notamment encadrées par les articles 5, 15, 20, 21, 34, 35 et 36 de la Constitution de 1958, l'Ordonnance de 1959 et le Code de la Défense. Le militaire apparaît comme subordonné au politique, les pouvoirs essentiels en terme de recours à la force étant détenus par les autorités politiques : Président, Premier Ministre (dont dépend le SGDN), Gouvernement, Parlement. Cependant, le principe de subordination de la force publique était évoqué dès la Constitution de 1791, inspiré par le concept de contrôle du politique sur le militaire par l'imposition des valeurs du premier au second. Par ailleurs, on constate une exigence de neutralité politique de la force armée. Ces règles ont en effet pour origine le caractère essentiel de la soumission de la décision à l'autorité politique et de la séparation entre pouvoirs militaire et politique dans les démocraties.

Depuis lors, la doctrine a pourtant évolué, dans le respect de la norme supérieure de démocratie représentative, impliquant que le politique détermine les fins de l'action militaire sur la base de sa légitimité comme représentant de l'intérêt général. Deux conceptions peuvent être opposées. D'une part, la modernisation selon Samuel Huntington consiste en la maximisation des valeurs spécifiques du militaire et son autonomie fonctionnelle dans le respect de l'institution politique. D'autre part, la « civilianisation » de Morris Janowitz consiste plutôt en l'intériorisation des valeurs démocratiques dans les corps militaires. La responsabilité partagée des politiques et des militaires rend toutefois la constitution d'un véritable dialogue indispensable.

Face aux nouvelles menaces, comment allier respect des valeurs démocratiques et efficacité militaire

L'environnement stratégique actuel, et les nouveaux axes de la défense française qui en découlent, justifie une meilleure coordination tant des instances politiques entre elles (face à la prédominance de l'exécutif sur le législatif), qu'entre celles-ci et l'appareil militaire. Le concept de défense globale, prenant en compte, dès l'Ordonnance de 1959, la transversalité des menaces suppose l'implication d'une multiplicités d'acteurs dans la politique de sécurité et de défense nationale. De plus, les problématiques dépassent désormais le cadre national : l'émergence de la PESD (avec l'objectif d'une France influente dans une « Europe-puissance »), la poursuite du lien avec l'OTAN... La coopération internationale en terme de sécurité fait que le dialogue politico-militaire doit être réinventé suivant ces nouvelles logiques et prenant en compte les divergences exprimées par les différents Etats. Un certain retour aux relations diplomatiques traditionnelles a d'ailleurs été observé en raison de celles-ci.

De plus, la France continue à déterminer certains axes prioritaires de sa politique de défense à l'échelon national : Afrique (partenariat à la fois basé sur la coopération militaire, l'aide au traitement des crises et le NEPAD), nucléaire (cf discours de M. Chirac du 19/01/2006)... Mais ici encore, la décision résulte avant tout d'un choix politique, même si l'on parle parfois d'une militarisation de l'autorité politique en raison du fait que formation et conseil ne peuvent passer que par l'expertise militaire.

Face aux enjeux d'adaptation pour la défense française à l'horizon 2015, la modernisation engagée reste inachevée. Si les parlementaires s'impliquent de plus en plus dans les questions de défense (multiplicité des questions écrites et des rapports d'informations, demande de contrôle extrabudgétaire étendu : pour toutes les OPEX et non seulement pour le recours à la guerre), la définition des grandes lignes de cette politique s'effectue toujours au plus haut niveau politique.

Pourtant, il convient de prendre en compte les innovations introduites par la LOLF, qui offrent une plus grande indépendance opérationnelle dans le cadre des budgets alloués aux missions pour la réalisation transparente d'objectifs définis.

De nouveaux axes : Dépasser les jeux de pouvoir pour une collaboration plus efficace

Fonction régaliennne de l'Etat, la défense n'est donc pas un domaine à propos duquel les hommes politiques semblent prêts à perdre de leur influence, du moins dans la définition des axes stratégiques. Cependant, s'il existe une certaine autonomie opérationnelle, il serait également pertinent de faire appel à l'expertise des militaires, qui, du fait de la technicisation croissante des questions stratégiques, ne peuvent être considérés comme de simples exécutants, dans des politiques de temps long comme de temps court.

Des moyens budgétaires conséquents, suffisants et stables pour une défense efficace, sont nécessaires. Tout d'abord, il s'agirait de soutenir une recherche militaire en plein développement et l'innovation technologique, afin de ne pas se retrouver en situation de « décrochage ». La crainte quant à la dernière annuité de la LPM 2003-2008, en raison du changement prochain à la tête de l'Etat, témoigne bien de la prédominance du facteur politique dans la détermination du budget de la défense. Or celui-ci devrait dépendre non de l'agenda électoral, mais des besoins effectifs de la défense nationale et du respect du « modèle d'armée 2015 ».

Evidemment, une telle assurance devrait donner lieu à des contreparties. De plus en plus de voix montent chez les députés et les sénateurs, tant au niveau national qu'europpéen, afin de renforcer le contrôle parlementaire. Ceux-ci souhaitent que du fait de leur légitimité représentative, leur rôle ne se limite plus au vote des budgets. Il conviendrait d'instaurer pour la Commission de Défense Nationale et des forces armées des relations régulières et solides avec l'Etat-major des Armées, même si le manque de temps peut poser problème.

Dans le temps court, il s'agit d'éviter la gestion politique de la crise ou « gesticulation de crise » où les hommes politiques offrent des réponses basées sur des exigences des citoyens à court terme et non sur les impératifs stratégiques de long terme de la défense française ; et de faire plus appel à l'expertise militaire pour une meilleure connaissance et reconnaissance de l'appareil, et une prise de décision moins basée sur des considérations politiciennes mais qui intègre mieux en amont la prise en compte des options militaires disponibles.

En conclusion, nous pouvons dire que l'objectif ne tient pas tant en la révolution des rapports de subordination entre militaires et politiques qu'en la fondation d'un véritable partenariat, qui permette une réelle consultation à chaque étape de la décision. Il s'agirait également de repenser cette problématique dans le cadre de du triangle militaire-politique-opinion publique et du lien armée-nation.