



Revue trimestrielle de la Saint-Cyrienne - Avril 2014

N°213

# LE CASOAR

## LE POLITIQUE ET LE MILITAIRE

Charles de Gaulle

Georges Pompidou

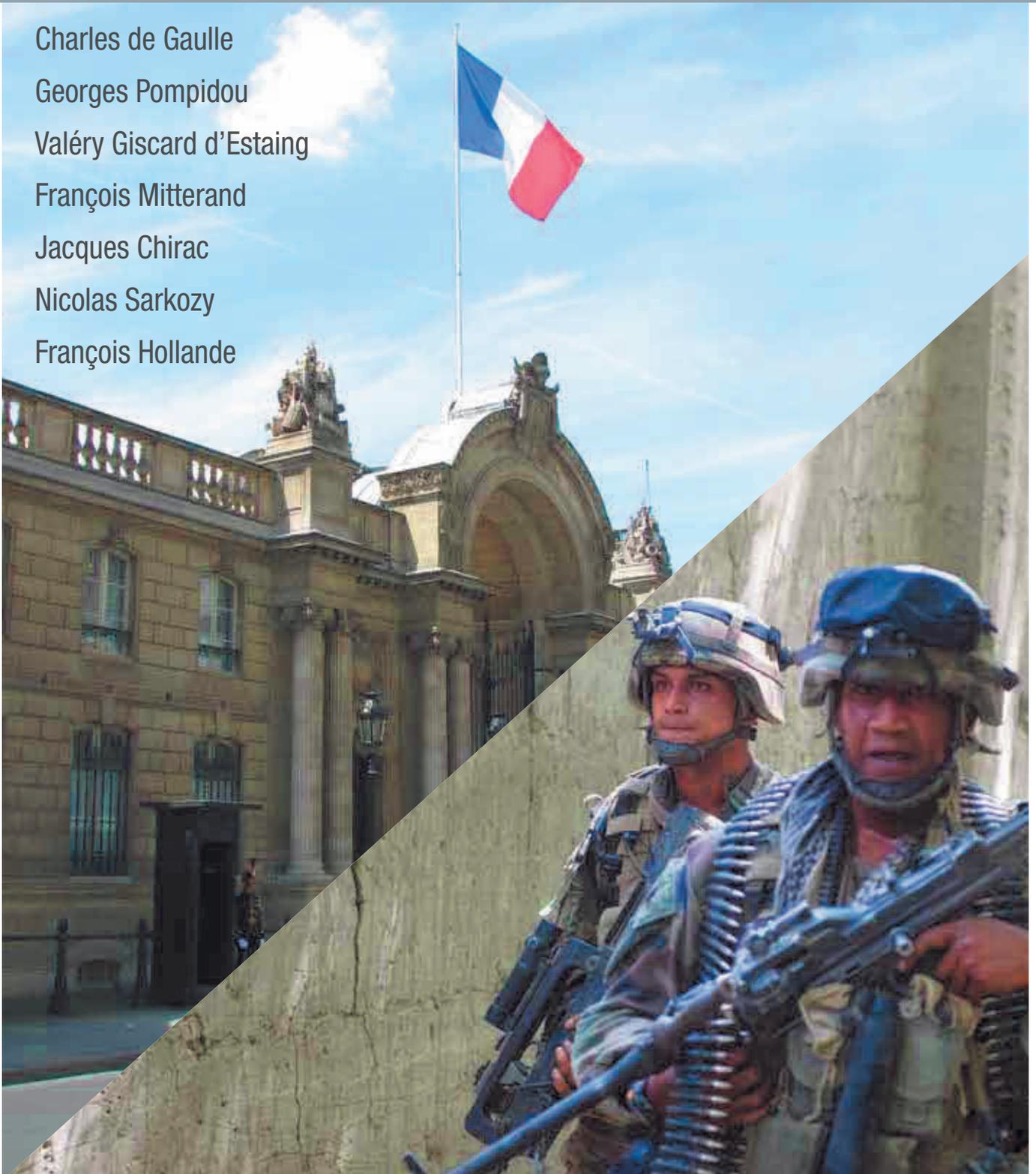
Valéry Giscard d'Estaing

François Mitterand

Jacques Chirac

Nicolas Sarkozy

François Hollande



# SOMMAIRE

■ 03 - Éditorial du Président

## DOSSIER

- 05 - Pouvoir politique et autorité militaire (Jean-Louis Georgelin)
- 08 - Le politique et le militaire, aujourd'hui et demain, au service de la France (Guillaume Larrivé)
- 11 - Le politique et le militaire (Jean-Paul Bacquet)
- 13 - Une lente maturation (Philippe Vial)
- 17 - Bréviaire superflu à l'usage des futurs CEMA (Henri Bentégeat)
- 19 - Autorités politiques et responsables militaires (Louis Gautier)
- 21 - Dialoguer avec les hommes politiques (François Cailleateau)
- 24 - La calculette et le couteau suisse (Guillaume Allaire)
- 27 - Politique et militaire : une entente peu cordiale (Vincent Desportes)
- 29 - Le rôle du CEMA dans la gestion des crises (Jacques Lanxade)

## EN BREF

- 32 - (Jérôme Pellistrandi)

## DÉBAT

- 37 - L'œil était dans la bombe et regardait Câlin (Le Vieil)
- 38 - Une asphyxie lente programmée (Pierre Quesne)
- 40 - Ouvrons les portes (Henry-Jean Fournier)

## TRIBUNE LIBRE

- 42 - Réponse d'un veilleur (Bruno Dary)
- 43 - Le politique et le militaire (Jean Cot)
- 44 - Ne tirez plus sur l'empereur (Michel Klen)
- 46 - L'économie ambiguë du traumatisme psychique de combat (Henri Poncet)
- 48 - Armées et représentation nationale (Bernard Siman)
- 50 - Là-haut et ici-bas (Dominique Baudry)
- 51 - Le bon français (André Plagnol – Henri Carrard)

## HISTOIRE ET TRADITIONS

- 53 - 1814-2014 : Bicentenaire d'une promotion (Bertrand Pâris)
- 55 - Histoire et histoires (Indochine) (Jean de Heulme de Boutsocq)
- 57 - La croix des chasseurs de Driant (Henry-Jean Fournier)

## VIE PRO : ACTIVE & CIVILE

- 58 - Serval : "Les marsouins font le job" (Grégory Zeiger)
- 61 - Portage salarial (Jean-Pierre Ayer)
- 62 - Cap sur une 2<sup>ème</sup> carrière (Georges Lebel)
- 63 - Brèves

## LES POTINS DE LA MALVINA

- 64 - Javotte (Marianne Métayer)

## HUMOUR

- 66 - Nos chapeaux et nos femmes (André Mazel)

## BIBLIOGRAPHIE

- 67 - (Henri Carrard)

## COURRIER DES LECTEURS

- 72 - Agathe L'Estampille (Ségolène Martinez)

## VIE DE LA SAINT-CYRIENNE

- 79 - Le mot du délégué général
- 80 - Hommage à nos morts

## 2S - 208

- 84 - Discours du CEMAT  
Mot de bienvenue 2S-208
- 87 - Comptes rendus 2S-208
- 120 - Compte rendu de l'Assemblée Générale
- 124 - Vie de l'école
- 125 - Vie des promotions et délégations
- 127 - Activités du président
- 130 - Nouvelles des familles
- 134 - Communiqué spécial
- 136 - Nouveaux Conseil d'administration et Bureau

## COMMUNIQUÉ

### LES FUTURS DOSSIERS DU CASOAR

Juillet 2014 : La Grande guerre (14-18)

Octobre 2014 : Paroles de chef (commandants d'unité)

# DOSSIER

## LE POLITIQUE ET LE MILITAIRE



# POUVOIR POLITIQUE ET AUTORITÉ MILITAIRE ACTUALISER LE DÉBAT, PRÉCISER LES ENJEUX

PAR LE GÉNÉRAL D'ARMÉE JEAN-LOUIS GEORGELIN, GRAND-CHANCELIER DE LA LÉGION D'HONNEUR,  
ANCIEN CHEF D'ÉTAT-MAJOR DES ARMÉES – PROMOTION « LIEUTENANT-COLONEL BRUNET DE SAIRIGNÉ » (1967-69)

**La question des rapports entre le politique et le militaire, c'est-à-dire des rapports du pouvoir politique et de l'autorité militaire, suscite régulièrement des débats dans les « popotes » et les carrés, les blogs et les colloques, et voici que le Casoar décide d'y consacrer un dossier.**

I est heureux que la revue dans laquelle se retrouvent les saint-cyriens s'intéresse à cette question et s'efforce d'actualiser ce débat et d'en préciser les enjeux. Nous ne devons pas oublier, au moins nous autres saint-cyriens, que trois de nos anciens, dans l'histoire deux fois millénaire de notre pays, ont illustré avec gravité cette question sensible, montrant au demeurant, que, quand le drame assombrissait la nation, c'est vers le soldat qu'elle s'est spontanément tournée : Mac Mahon, Pétain, de Gaulle se sont retrouvés investis du pouvoir suprême qu'ils n'avaient pas conquis par la force d'un coup d'État césariste contrairement au créateur de notre École. Et n'ayons garde d'oublier que c'est à l'un de ces saint-cyriens, fondateur de la V<sup>e</sup> République, que l'on doit l'organisation générale toujours en vigueur de l'interface politico-militaire dans notre pays. C'est ce même saint-cyrien qui, au lendemain du 13 mai 1958, avant d'endosser les habits de premier Président de la V<sup>e</sup> République, a retiré aux chefs militaires tout rôle politique dans la crise algérienne. La tentative désespérée et pathétique du putsch de 1961 n'a fait que renforcer cette détermination.

Le premier principe de précaution,  
c'est de pouvoir disposer de capacités  
militaires suffisantes au sein d'une  
organisation singulière dans l'État.

Dès lors, la question des rapports entre le pouvoir exécutif et l'autorité militaire va se transférer à une question qui est au cœur des débats actuels : quelle part les militaires, c'est-à-dire leur hiérarchie, et d'abord le Chef d'état-major des Armées (CEMA), doivent-ils prendre aux décisions qui concernent notre politique de défense ? Doivent-ils être de simples experts techniques que l'on consulte lorsque cela est jugé nécessaire ? Ou bien, doivent-ils être associés tout au long du processus décisionnel, dès qu'un sujet fait l'objet d'un examen et ce, jusqu'à la décision finale prise par le ministre en charge des armées ou par le président de la République, chef des Armées ? Cela concerne tous les sujets, qu'ils soient d'ordre tactique, technique, organisationnel mais aussi stratégique, international, juridique, sociologique, industriel, statutaire, bref, qu'ils concernent directement la préparation et la conduite des opérations en cours ou envisageables ou qu'ils concernent tout ce qui dans l'État touche de manière immédiate ou de façon plus fondamentale à l'établissement et à la pérennisation du corps militaire.

Il n'est évidemment pas nécessaire de s'étendre pour les lecteurs du Casoar sur ce qui commande dans l'État un traitement et une considération spécifiques pour l'armée : le sacrifice suprême librement consenti et le pouvoir de donner la mort sont au cœur du métier des armes. Et c'est bien le devoir de défense de la patrie et de ses intérêts supérieurs par l'emploi de la force qui est à l'origine de l'existence des États, même si, aujourd'hui, nos États obèses peuvent masquer cette réalité fondamentale à nos concitoyens.



Le général d'armée Georgelin

Sous l'effet des évolutions radicales que connaissent la guerre, les conditions du recours à la force, la perception des menaces et l'évolution de notre société (dans laquelle, du reste, les militaires se recrutent), la réponse à la question de la place de la hiérarchie militaire dans le débat sur la défense connaît des oscillations. Il y a ceux qui seraient prêts à penser que, tout bien considéré, les armées sont une administration comme une autre et que, à y regarder de près, le Chef d'état-major des Armées n'est qu'un directeur d'administration comme un autre, un peu l'équivalent, pour la sécurité extérieure de la nation, du directeur général de la police sur la scène intérieure. À l'inverse, il y a ceux qui continuent à penser que les armées ayant pour vocation d'assurer, si cela s'avérait nécessaire, la survie de la nation, elles ont dans l'État une place à tous égards exceptionnelle. Cela s'exprime éminemment par le fait que leur chef n'est pas un militaire mais le premier des Français, le Président de la République, qui tire lui-même de l'exercice de cette prérogative une autorité et un magistère moral qui dépassent la seule action militaire.

On pourrait être enclin à considérer que les tenants de la première thèse sont bien en phase avec la réalité du monde contemporain. Après plus de soixante-dix ans de paix sur notre territoire métropolitain, la constitution d'une Union européenne aussi imparfaite soit-elle, la disparition d'une menace permanente contre notre territoire, l'existence d'une assurance-survie nucléaire, nous sommes en effet dans une situation qui n'a aucun équivalent dans notre histoire. Les révolutions technologiques ont définitivement changé la nature des

# DOSSIER

opérations militaires. Le développement du droit international et l'efficacité de l'utilisation du « soft power », la mondialisation, ont eu pour conséquence une restriction du recours à la force pour le règlement des conflits, sans toutefois le disqualifier. Tout cela a conduit dans nos pays européens à une réduction historique des formats et des budgets militaires, à rebours du reste du monde (le cas des États-Unis est particulier). La perception du rôle de nos armées devient plus floue, leur spécificité s'estompe, leur banalisation se développe. Pas à pas, on assiste à la « civilianisation » de tout ce qui est perçu comme ne concourant pas directement aux opérations ; le « recentrage sur le cœur de métier », expression à la logique apparemment inattaquable, tient lieu depuis vingt ans de feuille de route absolue pour la réforme perpétuelle de nos armées, avec un écho favorable dans nos rangs.

Face à ces constats, dont la pertinence n'est apparemment pas contestable, il y a ceux qui rappellent, néanmoins, que la guerre est une réalité anthropologique, que l'histoire du monde est une succession de surprises stratégiques, qu'aucune situation n'est jamais définitivement acquise et que, par conséquent, le premier principe de précaution, c'est de pouvoir disposer de capacités militaires suffisantes au sein d'une organisation singulière dans l'État, l'armée, qui, dans une obéissance indéfectible au pouvoir politique, doit exiger de ses soldats une éthique spécifique et immuable. Cela demande une attitude de prudence vis-à-vis de toute banalisation de l'état militaire qui affaiblirait le soldat dans les périls majeurs.

---

Il y a ceux qui seraient prêts à penser que,  
à y regarder de près, le chef d'état-major  
des armées n'est qu'un directeur  
d'administration comme un autre.

---

C'est dans ce cadre très sommairement esquissé que se situe aujourd'hui le dialogue politico-militaire. Les militaires auraient tort de ne pas voir qu'ils disposent dans ce débat d'atouts importants et que la place qui leur est faite est loin d'être aussi négligeable qu'ils le pensent souvent ; les articles qui suivront le montreront. Encore faut-il la connaître et la tenir.

Il est vrai que la société hyper-médiatique qui est la nôtre, accorde peu d'importance à ce qui n'est pas quotidiennement mis en avant, et les armées n'intéressent, ce qui n'est pas surprenant, qu'à l'occasion des opérations extérieures qu'elles accomplissent -suscitant à chaque fois un unanime concert de louanges- et dans une moindre mesure, qu'à l'occasion des débats sur les lois de programmation militaires et budgétaires.

Or, l'interface politico-militaire fonctionne de manière constante dans le cadre de nos institutions et de notre organisation administrative. Elle investit essentiellement le champ de la décision dans deux domaines qui sont au cœur de la politique militaire : d'abord la définition de l'outil militaire jugé pertinent pour notre pays dans le présent et dans le futur ; ensuite la décision de l'emploi de la force avec les modalités qui en découlent, et son contrôle. À chacun de ces domaines correspondent, au sommet, les deux conseils présidés par le président de la République : le conseil de défense pour le premier, le conseil restreint pour le second. Même si le Chef d'état-major des Armées n'est pas membre de droit de ces instances, comme certains se plaisent à le souligner -ce sont

les ministres et eux seuls qui ont cette qualité-, il n'y a pas d'exemple dans toute l'histoire de la V<sup>e</sup> République de non-participation du CEMA, ce qui souligne la nature particulière des questions militaires.

Tout militaire, à chaque échelon de la hiérarchie, peut être, doit être en contact avec le monde civil dans toutes ses composantes, et les élus qu'ils soient locaux, régionaux ou nationaux. Par ce qu'il est, ce qu'il inspire, le discours qu'il est en mesure de tenir, il contribue à mieux faire connaître nos armées et ainsi à leur rayonnement. C'est encore plus vrai lorsqu'il participe à une opération extérieure et que, par les vecteurs médiatiques notamment, il donne une image d'efficacité et de professionnalisme de nos unités ; ce faisant, il est en situation d'apporter une contribution positive au niveau du « terrain » à l'environnement général de la question politico-militaire et ce n'est pas négligeable. Plus encore, nos commandants de théâtre, compte tenu du caractère international et à multiples composantes des opérations qu'ils commandent, voient leur champ d'action dépasser largement les limites de l'art militaire classique.

Le parlement a connu avec la révision constitutionnelle de 2008 un renforcement de son rôle (vote sur la prolongation des OPEX) même si le fait majoritaire s'impose. Les auditions des chefs d'état-major et de responsables militaires par les commissions ad-hoc avec les limites inhérentes à ce genre d'exercice sont des occasions d'expression dans le débat public.

Les responsabilités du Premier ministre en matière de défense sont restées, en dépit de la pratique constante depuis 1959, inchangées malgré les propositions de la commission Balladur en 2008 (article 21). Et les questions de défense n'échappent pas plus que les autres aux redoutables « RIM » (réunions interministérielles), notamment pour les arbitrages budgétaires.

Mais, s'agissant de la préparation et de la prise des grandes décisions qui concernent les armées, ce sont le Président de la République, le ministre en charge des armées -appelé depuis Michel Debré, ministre de la Défense pour des raisons circonstancielles- et le Chef d'état-major des Armées qui sont « à la manœuvre », chacun à son niveau bien entendu. Ce disant, je ne sous-estime pas, loin s'en faut, les rôles essentiels du DGA<sup>(1)</sup> et du SGA<sup>(2)</sup>.

La tradition démocratique occidentale, formulée dans le célèbre adage cicéronien, fait du chef de l'État le chef des armées, affirmant ainsi sans ambiguïté aucune la primauté du pouvoir politique sur l'institution militaire, c'est-à-dire sa vocation à assurer la conduite politique de la guerre et le contrôle des opérations militaires. La constitution de la V<sup>e</sup> République par ses articles 5 et 15 donne au président de la République la responsabilité militaire totale en temps de paix et en temps de guerre.

Et notre grand Ancien, dès le départ, traduira ces dispositions constitutionnelles dans une pratique qui s'impose toujours et dans toutes les configurations. La dissuasion nucléaire et, plus récemment, la participation fréquente à des opérations extérieures la renforcent. Le chef de l'État exerce cette fonction concrètement par la présidence effective des conseils. Il l'exerce également par le lien particulier qu'il entretient avec le ministre en charge des armées qui a le plus souvent bénéficié sous la V<sup>e</sup> République d'un entretien hebdomadaire, et par les instructions données directement au chef d'état-major des armées pour la conduite des opérations.

(1) DGA : Délégué général pour l'armement - (2) SGA : Secrétaire général pour l'administration



Il dispose d'un état-major particulier dont le chef, par la proximité de la relation qu'il établit avec le président, et l'espace qu'il réussit à occuper à la présidence, est en capacité de jouer un rôle éminent sur l'ensemble des questions qui touchent à la défense de notre pays, à quelque domaine qu'elles se rattachent. Le fait que cet officier général, depuis Valéry Giscard d'Estaing, soit fréquemment nommé chef d'état-major des armées est un atout considérable pour les armées. Que les ministres aient pu parfois en prendre ombrage et que d'éminents représentants de la haute fonction publique s'en soient irrités en est bien la preuve...

Le ministre et le Chef d'état-major des Armées sont, chacun à sa place, le second étant sous l'autorité du premier (ce qui n'a jamais été contesté par personne), les artisans de la mise en œuvre des décisions prises dans les conseils. Le fait que le CEMA participe à ces conseils et soit par conséquent en position de pouvoir s'exprimer en conscience devant le chef des armées sur l'ensemble des questions abordées, lui confère par rapport au ministre une position originale qui n'a pas d'équivalent dans l'État. Personne ne peut douter que le CEMA lorsqu'il se trouve face au Président de la République dans les conseils décisionnels ressent au plus intime de son esprit et de son cœur la responsabilité qui est la sienne de parler au nom de nos armées, au sein d'un cénacle qui ne saurait avoir d'autre préoccupation que l'intérêt général de notre pays. Nous sommes dans ces instants à l'acmé de l'interface politico-militaire.

Mais quotidiennement c'est la relation ministre-CEMA qui incarne le politico-militaire. Quatorze CEMA et vingt ministres se sont succédés depuis 1959 : tous les cas de figure imaginables ont pu être observés. Le ministre, comme tout ministre, dispose d'un cabinet dont il est intéressant de noter qu'il est le seul cabinet d'un ministère régalié qui ne soit dirigé par un directeur appartenant au « séraï ». Ce ne serait évidemment pas souhaitable, mais c'est un indicateur supplémentaire du caractère très spécifique du ministère de la Défense et du rôle qui doit être celui de ce cabinet par rapport au cœur même de l'action militaire, la conduite des opérations de guerre.

Le Chef d'état-major des Armées dispose d'un état-major, l'EMA, qui n'a cessé de monter en puissance depuis que le général d'armée Ailleret inaugurerait le titre qui est encore aujourd'hui celui du premier des militaires. Son évolution s'est faite essentiellement dans le sens du renforcement de l'autorité du CEMA sur les Chefs d'état-major d'Armée, rendu indispensable par l'évolution des opérations, la diminution des formats et des budgets, les incohérences de tous ordres entre les armées, les évolutions de la gestion de l'État (LOLF<sup>(3)</sup>, RGPP<sup>(4)</sup>...). Les décrets de 2005 ont traduit dans les textes ces évolutions, et il eût été sage de leur laisser le temps de se mettre en place dans les faits. Tel ne fut pas le sentiment du ministre qui en 2009 a souhaité remettre l'ouvrage sur le métier. Cet exercice a été

largement inutile puisqu'au total il a confirmé l'esprit et la lettre des décrets de 2005 après quelques péripéties qui ont rendu nécessaire l'arbitrage du chef des armées.

J'étais à l'époque Chef d'état-major des Armées et à rebours des procès d'intention qui ont pu m'être faits, j'affirme calmement mais fermement n'avoir été en rien demandeur de quoi que ce soit. Les décrets de 2005, auxquels je n'étais pas étranger du fait de mes fonctions précédentes, me paraissaient bien correspondre aux évolutions nécessaires de la fonction de CEMA depuis 1982 (précédent décret). Comme toujours, certains, civils ou même militaires, ont tenté de revenir sur ce qui leur apparaissait insupportable : un CEMA jugé par eux trop puissant. J'ai rappelé plus haut quel était l'objectif poursuivi par la réforme de 2005. Ces tentatives sont restées vaines. Elles sont réapparues récemment en se cristallisant, apparemment sur deux points : les responsabilités du ministre et par conséquent de son cabinet dans les opérations et, comme en 2009, les attributions respectives de l'EMA et du SGA.

La polémique entretenue sur le premier point a été close par le décret de 2013, semble-t-il à la satisfaction du ministre et du CEMA en fonctions. Comme ce fut toujours le cas, depuis 1960, c'est la logique de la V<sup>e</sup> République qui s'est imposée : le Président de la République n'est pas Albert Lebrun et le ministre n'est pas le chef des armées (ce qui est, par exemple, le cas de son homologue allemand). La manière dont cette réalité incontournable se traduit dans les faits est, comme toujours, affaire certes des textes, mais aussi des tempéraments et des circonstances.

S'agissant du second point, le débat qui est posé est celui du domaine d'expertise laissé aux militaires, et en premier lieu à l'état-major des armées. C'est l'objet de cette guérilla sourde et constante qui tente, au nom du principe « de cœur de métier », d'écarter avec plus ou moins de subtilité les militaires de tout ce qui ne touche pas directement à la préparation et à la conduite des opérations. Elle prend généralement pour cibles principales les ressources humaines, les finances, les relations internationales, trois domaines qui ont en effet leurs expertises propres et par conséquent leurs experts civils. C'est l'équilibre de ces deux sources d'expertises qui est organisé entre les trois principaux subordonnés du ministre -CEMA, DGA, SGA-, apparus au début des années 1960 et dont l'existence n'a jamais été remise en cause. Mais leurs attributions ont accompagné les évolutions radicales de notre défense et par conséquent de nos armées. En revanche, la finalité du ministère de la Défense, elle, n'a pas varié : permettre à la France de disposer dans le présent et pour le futur des armées dont elle a besoin. Les armées et le corps social militaire sont les raisons d'être de ce ministère. Leur mission sans équivalent dans l'État, les risques et les engagements qui en découlent et qui fondent ce que l'on appelle toujours dans notre pays l'état militaire et le métier des armes, la discipline et la disponibilité qui en sont exigées, impliquent un mode de fonctionnement et d'administration spécifiques.

Prenons garde à ne pas pousser trop loin leur banalisation, à ne pas en faire un simple corps technique d'exécution, une administration comme une autre, à ne pas méconnaître les fondements de l'état militaire parce que nous n'avons pas connu de guerres majeures sur notre territoire depuis sept décennies.

Il y a là, à mon avis, un enjeu majeur pour le dialogue politico-militaire.



(3) LOLF : loi organique relative aux lois de finances - (4) RGPP : Révision générale des politiques publiques

# DOSSIER

## LE POLITIQUE ET LE MILITAIRE, AUJOURD'HUI ET DEMAIN, AU SERVICE DE LA FRANCE

PAR GUILLAUME LARRIVÉ, DÉPUTÉ DE L'YONNE

**A été conseiller du Président de la République pour les affaires juridiques et institutionnelles, directeur de cabinet adjoint du ministre de l'Intérieur et de l'Immigration, maître des requêtes au Conseil d'État. Il est aujourd'hui membre de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.**

**Plus de cinquante-cinq ans après la fondation de la V<sup>e</sup> République, le lien entre le pouvoir politique et l'autorité militaire doit-il encore faire l'objet d'un débat ? Je le crois.**

Certes, dans son principe, la question a été définitivement tranchée par le général de Gaulle. *De jure*, lorsqu'il a défini notre Constitution. *De facto*, lorsqu'il a poursuivi sans faiblesse les instigateurs du putsch d'Alger. Depuis lors, les armées obéissent au chef de l'État, chef des armées, tandis que le gouvernement met en œuvre la politique de Défense définie à l'Élysée et approuvée par le Parlement. C'est la logique juridique, politique et fonctionnelle de nos institutions, celle d'une subordination du militaire au pouvoir politique suprême. Les six successeurs du général de Gaulle à la présidence de la République se sont, à cet égard, inscrits dans une certaine continuité gaullienne - à commencer par François Mitterrand, qui sut habiter la fonction présidentielle après l'avoir tant vilipendée.

La question de la relation entre le décideur politique et le chef militaire doit pourtant être reposée, aujourd'hui, dans un environnement stratégique plus qu'incertain. Face aux conséquences non maîtrisées des printemps arabes, face à l'absence de solution au conflit syrien, face à la montée des tensions en Asie, face au terrorisme islamiste radical qui menace directement notre pays, face aussi à un néo-impérialisme russe, le politique et le militaire attendent, l'un de l'autre, la confiance que suscite le respect et qui permet l'efficacité.

Il n'est pas certain, hélas, que les conditions de la confiance soient réunies, ici et maintenant.

J'en vois trois. La première des exigences doit être une connaissance mutuelle. La deuxième condition de la confiance est le respect des prérogatives respectives. Le troisième impératif me semble être celui de la crédibilité, et donc de la légitimité, de nos ambitions.

**La connaissance mutuelle du pouvoir politique et du chef militaire fait, le plus souvent, défaut. Il est vital de la renforcer.**

Le fondateur de la V<sup>e</sup> République avait cette connaissance intime : il a été à la fois le plus militaire des chefs militaires de sa génération, en ayant d'emblée refusé de capituler face à l'envahisseur nazi, et le plus politique des responsables politiques, en ayant su refonder les institutions de la République et renforcer la France dans le concert des nations. Jusqu'aux années 2000, tous les responsables politiques des partis de gouvernement avaient tissé un lien personnel, plus ou moins fort, avec la question militaire. Nombre de députés ou de ministres avaient servi dans la



Résistance ou à Londres, à l'image de Jacques Chaban-Delmas ou Pierre Messmer. Ce furent ensuite les conflits de décolonisation en Indochine et surtout en Algérie, où de futurs hommes politiques comme Jacques Chirac connurent l'épreuve du feu, leur donnant ainsi une vraie connaissance du fait militaire.

Depuis la fin de la guerre froide, cette relation charnelle, commune à presque tous les hommes ayant servi les armes de la France, s'est peu à peu dissipée. La décision de suspendre le service national à partir de 1996 a encore affaibli cette relation, au risque d'éloigner l'institution militaire du cœur de la Nation et de la placer aux marges de l'appareil de l'État et de sa haute administration.

Depuis lors, le manque de connaissance mutuelle entre les chefs militaires et les décideurs politiques est une réalité évidente. Elle devient une vraie faiblesse pour notre défense. Car la défense n'est pas qu'une affaire de dossiers et de chiffres, elle est aussi faite de chair et de sang, d'expérience partagée et d'*affectio societatis*.

Renforcer cette connaissance mutuelle passe, sans doute, par une plus grande implication des parlementaires dans les questions de défense. La précédente majorité l'avait bien compris. C'est ainsi que, à l'initiative du président Nicolas Sarkozy, le rôle de la représentation nationale en matière de défense a été nettement accentué. La politique de défense n'est pas la responsabilité exclusive du pouvoir exécutif. Les parlementaires ont aujourd'hui un droit de regard, voire un devoir de participation à la définition de notre politique de défense, y compris dans le suivi de nos opérations extérieures. Les travaux et rapports de la commission de la défense de l'Assemblée nationale constituent un aiguillon, tant pour le ministre de la défense afin de justifier ses choix, que pour les armées qui peuvent y exprimer

leurs préoccupations, surtout en cette période de gestion budgétaire désordonnée. Le Parlement pourrait d'ailleurs aller plus loin, en s'inspirant du Congrès américain où des officiers participent auprès des députés à l'étude des dossiers, apportant ainsi une expertise précieuse.

Les militaires n'ont rien à craindre d'une implication croissante du Parlement dans la politique de Défense, au contraire : plus les députés et les sénateurs s'intéressent à la chose militaire, plus les armées sont entendues par la nation.

Mais chacun doit rester à sa place.

**La confiance entre le politique et le militaire passe par un nécessaire respect de leurs prérogatives respectives. Ce n'est pas au Parlement, mais au binôme du pouvoir politique exécutif et des chefs militaires, qu'il appartient de définir les opérations militaires.**

Il est évident que les objectifs stratégiques relèvent d'abord de l'autorité politique mais que la conduite des opérations doit rester l'apanage des chefs militaires sous le contrôle de l'exécutif.

La remise en cause récente des décrets de 2009, qui conféraient au Chef d'état-major des armées un important champ de responsabilité, risque de fragiliser notre crédibilité, notamment auprès de nos principaux alliés. Un ministre et son cabinet - aussi compétents soient-ils - n'ont pas la connaissance intime de l'emploi opérationnel de nos armées. À chacun son métier ! Le politique fixe l'objectif et doit s'assurer que les moyens sont conformes à l'ambition affichée. À lui ensuite d'en contrôler l'exécution. Le militaire planifie et exécute mais doit exprimer sans ambiguïtés ses besoins. C'est ainsi que, dès le lendemain de la dramatique embuscade d'Uzbeen à l'été 2008 en Afghanistan, le Président de la République, Nicolas Sarkozy, a su renforcer notre dispositif et donner à nos soldats les moyens de combattre. Il n'est pas sûr que cette démarche courageuse - vainement critiquée par l'opposition de l'époque - soit vraiment en cours aujourd'hui avec les opérations en Afrique où le politique a limité à l'extrême les capacités déployées, malgré la réalité connue du terrain. L'affichage d'un volontarisme politique ne peut se substituer à l'analyse rigoureuse des conditions d'engagement et des clés raisonnables pour obtenir le succès escompté.

À l'inverse, le politique joue pleinement son rôle lorsqu'il permet à notre pays de se doter des armements nécessaires. Ainsi, les images récentes de l'avion de transport A 400M, qui vient juste d'entrer en service dans l'armée de l'Air, ne doivent pas faire oublier les années d'efforts, en particulier entre 2008 et 2011 pour remettre le projet d'aplomb. À cet égard, la ténacité du gouvernement français vis-à-vis du constructeur et des autres partenaires européens a été payante et mérite d'être rappelée.

Le pouvoir politique a la charge de l'intérêt national, qu'il doit toujours faire prévaloir. Prenons l'exemple du Rafale, souvent critiqué pour ne pas avoir encore été exporté. Si l'on avait écouté certains experts, la France aurait acheté le F 18 américain et à ce jour, il n'y aurait plus d'avion de combat « made in France ». Le monopole américain aurait été total, reléguant notre industrie aéronautique à une position de sous-traitance. Le politique a eu le courage de prendre ses responsabilités. On ne peut que se féliciter du choix du Rafale au regard de ses succès obtenus en opérations.



A 400M

C'est ici que la question de la souveraineté nationale se pose. Si le militaire y contribue physiquement, c'est bien la responsabilité du politique que de l'affirmer. Le Livre blanc de 2008 avait su définir une telle approche globale, dessinant pour notre pays les moyens de ses ambitions stratégiques. Il est essentiel d'assumer que notre sécurité intérieure contribue aussi à l'exercice de notre souveraineté. La lutte contre les filières d'immigration illégale et la criminalité organisée contribuent évidemment à la sécurité nationale. Il serait bien imprudent de prétendre lutter contre le terrorisme islamiste radical hors de nos frontières et d'accepter passivement que de jeunes Français aillent faire le *djihad* au Moyen-Orient.

La défense de notre pays doit être globale. Au politique de la conduire, en s'appuyant à la fois sur les expertises opérationnelles de nos armées et sur celles des forces de sécurité intérieure.

**Reste à réunir la troisième condition de la confiance entre le politique et le militaire : la crédibilité de nos ambitions, qui passe par un effort budgétaire réaliste.**

L'état déplorable de nos finances publiques réduit considérablement les marges de manœuvre. Mais tout est affaire de priorité. Pour le dire plus directement : il y a urgence à poser, enfin, les termes d'un véritable arbitrage entre le cœur régalien de l'État et les interventions périphériques de l'État-providence. Le métier de l'État, c'est d'abord la sécurité, intérieure et extérieure.

Cette ambition réaliste est plus que jamais nécessaire alors même que l'Europe piétine et reste incapable de s'engager de manière crédible là pourtant où les menaces pour sa sécurité existent, en particulier en Afrique.

La décision prise en 2009 de réintégrer complètement l'OTAN était nécessaire. Notre position est plus solide aujourd'hui, comme l'a confirmé le rapport rédigé par l'ancien ministre des Affaires étrangères, Hubert Védrine, à l'automne 2012.

Mais cette crédibilité est entamée si la défense devient une variable d'ajustement budgétaire, comme elle le devient hélas aujourd'hui.

Il y a en effet une véritable incohérence politique à faire peser sur le ministère de la défense 60% de la baisse des effectifs de la fonction publique tout en continuant à créer des emplois publics et parapublics dans certains ministères non régaliens et dans les collectivités locales. Les armées n'ont eu de cesse de se réformer, de se restructurer et cependant de conduire avec succès les opérations les plus diverses sur tous les théâtres, des montagnes d'Afghanistan au désert saharien en passant par l'océan Indien ou

# DOSSIER

la Jordanie. Jusqu'à quand ? Les réductions envisagées touchent désormais aux fondamentaux du métier militaire, impliquant la perte définitive de savoir-faire et de capacités opérationnelles spécifiques.

Alors même qu'une sorte de « paix froide » s'instaure au cœur de l'Europe face à une Russie plus impériale que jamais, alors même que le sud fourmille de menaces directes, il est urgent de se ressaisir. La représentation nationale doit être pleinement consciente des enjeux géopolitiques à venir.

Une défense se construit dans le temps long mais peut être très vite démantelée de manière irréversible. N'oublions pas qu'un programme d'armement s'étale désormais sur deux, voire trois décennies et même parfois plus. Bien au-delà de l'espérance de vie politique d'un ministre ou d'un mandat législatif ! Il importe donc de développer une vraie capacité de décision à long terme, indispensable pour préparer les armées dans un contexte d'incertitude stratégique.

Les échéances ne sont donc pas seulement 2017, avec les prochaines élections présidentielles et législatives, mais *aujourd'hui* pour que les armées soient opérationnelles, *demain* pour qu'elles continuent à pouvoir remplir leurs missions et *après-demain* pour qu'elles soient en mesure d'affronter les futures menaces.

Une politique de défense limitée à l'horizon politique immédiat, comme celle conduite cahin-caha par le gouvernement de M. Jean-Marc Ayrault, ne peut qu'aboutir à une impasse tragique, c'est-à-dire à une défaite nationale.

Renforcer le lien entre le politique et le militaire n'est donc pas seulement une nécessité institutionnelle. C'est une exigence absolue pour l'avenir de la France.

Faute de lucidité, des seuils limites sont en passe d'être franchis. Le déclassement stratégique de notre pays est un risque avéré. Ce serait une faute politique majeure, une faute devant l'Histoire.

Le politique doit se reprendre. Il y a urgence à réaffirmer, à l'Élysée, à Matignon et au Parlement, que la sécurité de nos concitoyens et la sauvegarde de nos intérêts vitaux doivent redevenir une priorité nationale de tout premier ordre. Aux représentants du peuple, députés à l'Assemblée nationale, de rappeler que la sécurité nationale est vitale. Paul Valéry nous a appris que les civilisations sont mortelles. Notre pays l'est aussi.



**COMMUNIQUÉ**

## COMMUNIQUÉ DE LA RÉDACTION CASOAR JUILLET 2014

Le Casoar de juillet doit sortir avant le Triomphe (samedi 19 juillet)

### Avis aux adhérents

Vos avis, communiqués, propositions d'articles devront

### **IMPÉRATIVEMENT**

parvenir au Casoar **AVANT LE JEUDI 15 MAI**

# LE POLITIQUE ET LE MILITAIRE

PAR JEAN-PAUL BACQUET, DÉPUTÉ DE LA QUATRIÈME CIRCONSCRIPTION DU PUY DE DÔME DEPUIS 1997 ET MAIRE DE COUDES

**Publié en juillet 1932 par le commandant Charles de Gaulle, alors affecté au secrétariat général de la Défense nationale, l'ouvrage *Le fil de l'épée* affirmait déjà : « le défaut de sympathie réciproque chez le politique et chez le soldat n'est pas essentiellement fâcheux. Une sorte d'équilibre des tendances est nécessaire dans l'État et l'on doit secrètement approuver que les hommes qui le conduisent et ceux qui en manient la force éprouvent les uns pour les autres quelque éloignement. »**

**A**voir été un militaire ne garantit pas forcément des relations plus apaisées. Le général de Gaulle, quelques décennies après la rédaction de son ouvrage de 1932, connut cette distanciation avec une partie de l'armée dans sa conduite de l'État.

Fils de militaire, j'ai été moi-même élevé en caserne, et j'ai pu, dès mon enfance, noter une certaine méfiance, voire un esprit critique, vis-à-vis de la classe politique. Lycéen au Prytanée de La Flèche dans une période troublée (fin de la guerre d'Algérie et putsch d'Alger), j'ai mesuré combien le politique et le militaire pouvaient s'entremêler, voire se confondre, balançant parfois entre le légalisme de certains et l'opposition - voire la substitution - au pouvoir de ceux qui ne pouvaient accepter la décision politique.

Si la guerre n'est souvent que la conséquence d'une impasse politique, la rivalité entre ces deux figures de l'État apparaît donc comme un grand classique. Si le politique a traditionnellement orienté son action vers le contrôle strict de l'armée, de peur de la voir franchir le Rubicon, le militaire, lui, a souvent regardé le politique comme un vecteur de contrainte et un risque de blocage de sa stratégie. Toujours tenté de voir dans la guerre un objet simple et sans hasard, le politique a souvent pu croire qu'il suffit d'appliquer telle force pour obtenir assurément tel effet.

S'il serait abusif de juger ces éléments totalement infondés, cette défiance - et la vision d'une relation à sens unique - doit être grandement relativisée. Au plus haut niveau de l'État comme dans le territoire, les relations sont avant tout une question d'hommes, une question de respect et d'estime réciproques.

La guerre, milieu complexe doté d'une vie propre, ne peut qu'épouser très imparfaitement le calque que s'est mentalement dessiné le politique. Pour le général Desportes, « le militaire sait qu'il pourra au mieux chercher à orienter le cours du conflit et à le guider vers une sortie forcément imparfaite » ; ceci à condition qu'il dispose de la confiance du politique, confiance nécessaire pour laisser une certaine marge de manœuvre permettant d'atteindre les buts fixés.

C'est pourquoi deux principes peuvent être dégagés de cette relation politique-militaire. Au monopole du politique en matière de définition des orientations dans la politique de Défense (1<sup>er</sup> principe), doivent venir s'ajouter la confiance du non-spécialiste au spécialiste et une reconnaissance de sa spécificité (2<sup>e</sup> principe).



François Hollande et le CEMA, l'amiral Guillaud, inspectent les troupes lors du défilé du 14 juillet 2012.

La primauté du pouvoir civil dans la chaîne de commandement est un élément inhérent à la gouvernance publique. La politique de défense doit être le résultat de la délibération publique, légitimée démocratiquement. Avant de définir une stratégie, il faut déterminer ce qui doit être défendu.

La Rome antique connaissait déjà ce précepte, transcrit dans la fameuse formule de Cicéron « *Cedant arma togae* », *Que les armes cèdent à la toge*. Le chef de l'État est aussi chef des armées. Nous pourrions même dire « surtout », tant le monopole de la violence légitime est un élément constitutif de l'État. Les mots gravés sur le mur de la Commission de la Défense à l'Assemblée nationale ne disent pas autre chose : « *La défense ! C'est la première raison d'être de l'État. Il n'y peut manquer sans se détruire lui-même* » (Charles de Gaulle, deuxième discours de Bayeux, 1952).

Cette situation postule une compétence exclusive de l'autorité civile dans la fixation de la politique de défense, des conditions d'engagement de l'armée et des règles de recrutement et de fonctionnement de celle-ci. Le symbole de cette tradition est d'ailleurs parfaitement incarné aux États-Unis par l'obligation faite à chaque membre des forces armées de prêter serment de fidélité aux autorités civiles.

Il serait cependant faux de voir l'armée comme un instrument passif, inerte. Cela ne serait pas même souhaitable. Le militaire prend part en effet à la politique de sécurité par sa présence dans de multiples institutions, placées au niveau ministériel, interministériel et présidentiel, et participe donc à l'élaboration de mesures qui le concernent.

# DOSSIER

De façon très concrète, des synergies se développent. Au-delà de l'intérêt sociologique de la relation politique/militaire, le vrai intérêt de la question est de portée prescriptive : comment faire ressortir le meilleur de cette relation ? Comment assurer par ce lien l'efficacité militaire ? Autrement dit, comment réaliser cet horizon partagé entre le politique et le militaire qui est de préserver la sécurité nationale et de protéger l'intérêt de la France partout là où il doit être affirmé.

Un équilibre doit être trouvé, entre liberté d'action laissée au spécialiste et empiètement trop strict du politique sur l'action de celui-ci. Une liberté d'agir doit être laissée si on veut que l'acte militaire ait l'efficacité que le politique en attend. À charge pour le politique ensuite de prendre la responsabilité des décisions qu'il aura lui-même élaborées, et dont la stratégie n'est que la traduction technique. C'est toute la difficulté qui se rencontre dans les opérations au long-cours, tel l'Afghanistan. Dans ce mouvement de va-et-vient, la confiance est un point clé, abondée par la compréhension réciproque de la logique de l'autre.

Il doit donc toujours exister un lien étroit entre politique de défense et stratégie. Ce lien est fondamental et doit être formalisé dans la relation même entre le politique et le militaire pour obtenir le soutien de la population vers ceux qui la servent. Il est du rôle du politique de faire comprendre aux citoyens combien le militaire est garant de leur sécurité.

Les nouvelles évolutions dans les enjeux de défense constituent autant d'opportunités et de menaces de remettre en cause ce fragile équilibre : hybridation des conflits, multiplication des acteurs, nouvelles logiques managériales, stress budgétaire, ... Ces mouvements ne peuvent être surmontés qu'en ayant une conscience renouvelée de la vision finale - l'efficacité - et une compréhension par le politique de la logique des armes : une logique de long terme. Aucune armée ne se construit en un jour, et les décisions d'aujourd'hui impacteront toujours sur le long terme l'armée de demain.

Dans ce cadre, le politique se doit d'être vigilant sur plusieurs points. D'abord, le mouvement de transfert vers le civil, le phénomène de sous-traitance et l'avènement de la société de l'information constituent des risques de micro-management par le politique - ou du moins de la haute administration civile - vers le militaire. Cette tentation, qui n'est que l'impression que l'« on sait faire » entraîne en réalité un risque croissant pour la liberté nécessaire donnée au stratège. Un cabinet, aussi compétent soit-il, ne pourra jamais remplacer un état-major opérationnel.

Ensuite, la seconde préoccupation révèle un paradoxe. Alors que l'Europe connaît une longue période de paix, nous n'avons jamais conduit autant d'opérations militaires, fussent-elles des opérations de la paix ou humanitaires, qui ne comportent pourtant pas moins le risque de pertes humaines. Du fait de sa logique, avant tout, de projection, ce nouveau type d'engagement rend le lien politique-militaire plus sensible au débat public. Or, soutien populaire et nécessité d'agir sur le temps long dans un conflit en viennent presque toujours à entrer en collision avec le champ politique. Il appartient alors

au politique de soutenir les choix de l'État et ceux qui le servent. C'est notamment le cas des parlementaires qui, au travers l'article 35 de la Constitution, sont chargés du contrôle continu de l'engagement des forces armées françaises.

Enfin, le métier des armes se caractérise par une singularité qu'il convient de conserver. Le politique se doit d'être attentif aux sirènes qui prônent une « civilianisation » du militaire. Il ne serait pas acceptable de considérer les morts et les blessés comme de simples accidents du travail. Souvenons-nous de cet épisode, pas si ancien, où un ministre des Anciens combattants prônait la dissolution de son ministère au sein du ministère des Affaires sociales.

Le politique doit assumer la responsabilité de la Défense. Pour cela, il est de son ressort de protéger l'esprit militaire et d'entretenir le lien armée-nation, d'autant que la suspension du service national éloigne peu à peu le citoyen du soldat. Le débat public qui a précédé cette suspension a permis de mesurer l'incompréhension qui pouvait régner entre le politique et le militaire, certains politiques restant sur l'analyse de Jaurès et la nécessité de conserver une armée de conscription, représentative de toute la nation, tandis que d'autres préféraient une armée de métier - au risque d'en faire un outil qu'ils ne comprendraient peut-être bientôt plus. La défense nationale doit pourtant rester l'affaire de tous, avec des militaires bien préparés, bien équipés, servant la décision du politique, mais un politique parfaitement conscient des difficultés opérationnelles et de la nécessité du soutien budgétaire pour ne pas perdre de manière irrémédiable nos capacités stratégiques.

Aujourd'hui, il est regrettable de constater que le politique ne voit souvent dans le militaire que ce qu'il lui donne dans l'immédiat : combien de villes de garnison, perdant leur régiment, n'ont-elles voulu y voir qu'une conséquence purement économique sur la région ?

L'effondrement de l'empire soviétique et l'avènement d'un monde multipolaire - voire apolaire - n'a fait que confirmer la tendance d'éloignement du politique, en raison d'une lisibilité plus complexe des enjeux. Les interrogations de certaines formations politiques sur la conservation de la dissuasion nucléaire ou de nos capacités conventionnelles, n'en sont que des résultantes.

Aujourd'hui, les théâtres de guerres « classiques » se sont raréfiés, et le politique fait souvent basculer la force militaire vers des opérations de maintien de la paix, de protection des populations, ou anti-terroristes. Paradoxalement, alors que ces opérations mettent intensément les populations au contact de l'armée, le lien armée-nation se détend, sur fond d'une adhésion populaire atone. C'est alors tout le travail et tout l'intérêt de cette relation bilatérale entre le politique et le militaire - relation de confiance mais aussi de respect - que de s'assurer que la Défense sera toujours une idée mobilisatrice pour la nation.



# UNE LENTE MATURATION : LA DIMENSION POLITICO-MILITAIRE DE LA TRADITION RÉPUBLICAINE

PAR LE PROFESSEUR PHILIPPE VIAL, AGRÉGÉ ET DOCTEUR EN HISTOIRE, SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE

**Les relations politico-militaires sont marquées en France, ces dernières années, d'évolutions dont on peine souvent à décrypter la portée réelle. D'autant qu'elles s'inscrivent dans le cadre de réformes plus larges qui, depuis la fin de la Guerre froide, remodelent en profondeur l'ensemble de la Défense.**

Ces évolutions, les interrogations qu'elles suscitent, ne doivent pas conduire à perdre de vue l'essentiel : les relations entre la toge et les armes ne posent plus problème. Cet acquis essentiel reste remarquable dans la longue durée de l'histoire de la démocratie française. Longtemps marquée d'une situation paradoxale et d'une série de déséquilibres, elle n'a réussi à en triompher qu'au prix d'une lente maturation, qui n'a trouvé son terme qu'au début des années 2000.

## La France, une démocratie à part

« Il existe dans tous les pays, et surtout dans les grands états modernes, une force qui n'est pas un pouvoir constitutionnel, mais qui en est un terrible par le fait, c'est la force armée ». Au regard du sort de la Première et de la Seconde République, le constat dressé en 1815 par Benjamin Constant prend une signification particulière aux débuts de la Troisième. Mais également parce que la conscription redevenue universelle hypertrophie la place des armes dans la Cité, exacerbant durablement le paradoxe fondateur de toute démocratie. Indispensable, l'armée demeure consubstantiellement inquiétante. Par sa masse, qui peut varier, mais aussi par ses principes d'organisation qui sont, eux, pérennes et largement dérogoires aux règles démocratiques.

Ce paradoxe se double dans le cas français d'une dimension particulière, encore mal connue en dépit des apparences. Jusqu'à la fin de la guerre d'Algérie, une partie de la tradition politique voit dans « l'appel au soldat », sous ses diverses déclinaisons, un possible certes exceptionnel mais légitime. Facilement consensuel en politique extérieure, nettement plus problématique sur la scène intérieure, cette déclinaison du recours à l'« homme providentiel » se nourrit d'une vision du chef militaire qui n'est pas seulement un technicien de la guerre.

Cette spécificité culturelle, qui n'épargne pas une partie des républicains, va de pair avec une tradition d'apolitisme de l'armée. Pour autant, celle-ci n'exclut pas de savoir répondre aux circonstances exceptionnelles. En une époque où l'invasion du territoire national constitue une menace avérée, les chefs militaires sont nombreux à se voir en ultimes garants de la nation et de l'État. Le fait que la jeunesse masculine du pays leur soit confiée pour une année et souvent davantage, nourrit chez certains l'idée que l'armée peut prétendre, en creux, à une forme de légitimité politique.



Le Miroir. Mr Clémenceau sur le Mort-homme, visite les anciennes lignes allemandes

Cette série de paradoxes, qui demande évidemment à être précisée selon les périodes et les hommes, signe la singularité française en matière politico-militaire jusqu'aux débuts de la V<sup>e</sup> République. Et ce n'est pas avant le début des années 2000 que cette équation spécifique sera entièrement résolue. Après les contradictions finalement dépassées de la période gaullienne, il y faudra le triple choc des alternances, de la fin de la menace à l'Est et de la suspension de la conscription.

Pour être comprise et appréciée, cette normalisation des relations politico-militaires demande donc à être appréhendée dans la longue durée. Elle seule permet de prendre conscience de la spécificité de la tradition républicaine française en la matière, d'autant plus méconnue qu'elle est diverse. L'équation qui vient d'être posée crée en effet les conditions d'un déséquilibre structurel, qui ne sera réglé que progressivement. En l'état actuel de la recherche, on peut distinguer trois tentatives successives de synthèse. Elles constituent autant de déclinaisons complémentaires de la tradition républicaine dans le domaine de la toge et des armes.

## La tradition relative, une formule de transition

Caractéristique des débuts de la III<sup>e</sup> République, la tradition relative concède aux autorités militaires une large autonomie, en premier lieu gestionnaire, pour peu qu'elles garantissent au pouvoir politique une loyauté sans faille. Ce compromis naît du rapport de force qui marque les débuts du nouveau régime, dont le caractère républicain ne s'affirme que graduellement et dont les

# DOSSIER

institutions resteront perçues comme faibles, à défaut de l'être réellement. Dans une période où, on l'a dit, le retour à une conscription universelle gonfle de manière inédite les effectifs, l'armée est une force avec laquelle il faut compter.

Ce compromis s'enracine également dans la tradition d'apolitisme qui a caractérisé la « vieille armée » entre la Restauration et le Second Empire, fidèle au pouvoir légal quel qu'il soit. Il se nourrit du besoin de sanctuarisation de l'armée dans la perspective de la Revanche. Mais l'idée, conjoncturelle, d'une « arche sainte » va de pair avec une vision de l'État héritée de l'avant-1870 où, selon certains constitutionnalistes, les armes constituent un domaine à part, qui échappe à la distinction fondatrice entre les trois pouvoirs établie par Montesquieu.

Pour être dominant, ce compromis ne résume pas les relations politico-militaires : elles sont également marquées par la mise en place d'une première politique de républicanisation à l'issue de la crise du 16 mai 1877. D'autant que la tradition relative est mise à mal, dix ans plus tard, par l'épisode boulangiste qui débouche entre autres sur le retour d'un civil à la tête du département de la Guerre. Cette première depuis plus d'un siècle, constitue une véritable rupture. Clémenceau en avait posé les prémices peu auparavant, d'une boutade qui demeurera comme un classique de la vulgate politico-militaire : « la guerre est une chose trop sérieuse pour être confiée aux militaires ».

À l'inverse, la civilianisation de l'autorité ministérielle - déjà entamée pour la Marine - autorise la montée en puissance des états-majors généraux et de leurs chefs, en germe depuis les années 1870. Mais elle s'accompagne du renforcement d'une instance collégiale, le conseil supérieur de la Guerre, apparu lui aussi après la défaite, et de la création de celui de la Marine. Dans les deux cas, le ministre préside le conseil, assisté d'un vice-président militaire, généralissime désigné dans le cas de la Guerre, qui n'est pas le chef d'état-major général. La volonté d'équilibrer pour contrôler est nette. Elle va demeurer comme un élément constitutif de la tradition républicaine dans son rapport aux armes.

## La tradition absolue ou intégrale, une apogée circonstancielle

La tradition relative est bousculée par l'affaire Dreyfus, qui pose de manière radicale la question de l'autonomie des forces armées. Peuvent-elles, en régime démocratique, rester comme une sorte d'État dans l'État ? La réponse, finalement négative, cristallise le retour en force de la tradition républicaine absolue ou intégrale. Héritée de la Convention, elle place l'obéissance de l'armée au-dessus de tout et exige qu'elle soit valable en tout. La circulaire du Comité de salut public du 20 mai 1794 en a donné une illustration célèbre : « Dans un État libre, le pouvoir militaire est celui qui doit être le plus astreint ; c'est un levier passif que meut la volonté nationale ». Le refus absolu de toute personnalisation de l'autorité militaire en découle, que symbolise l'article 110 de la Constitution de l'an I (24 juin 1793) : « Il n'y a point de généralissime ».

Hantée par la crainte du césarisme héritée des deux premières républiques, et régulièrement nourrie depuis par la crise du 16 mai 1877, l'épisode boulangiste et l'affaire Dreyfus à son paroxysme, cette tradition ne voit de garantie ultime que dans une chosification de l'armée, identifiée comme un instrument. Elle n'est plus le glaive manié par le soldat au nom de la France, elle n'est plus l'épée de Marianne se confondant avec elle, elle est un simple outil dans les mains du politique. Léon Duguit, l'un des grands constitutionnalistes du début du XX<sup>e</sup> siècle, en donnera une définition saisissante : « L'idéal serait que la force armée fût une machine inconsciente que le gouvernement pourrait mettre en mouvement en pressant un bouton électrique ».

L'obéissance militaire est ainsi de même nature que la République, une et indivisible, à la fois absolue dans son principe et intégrale dans son extension. Il n'est donc plus concevable de laisser subsister en matière militaire des domaines où l'autorité ministérielle ne s'exerce pas. La suppression en 1899 des commissions de classement pour la promotion des colonels et des généraux, l'invention de la liste d'aptitude qui replace le ministre au centre du jeu, plus généralement la relance de la politique de républicanisation dans les années 1900, sont parmi les conséquences les plus manifestes de cette rupture.

---

Le référent clausewitzien se substitue au modèle jominien. Clémenceau symbolise ce changement, à la fois président du Conseil et en charge du département de la Guerre.

---

Elle est pourtant loin d'être définitive car elle bute en particulier sur sa difficulté à penser l'organisation de la charnière politico-militaire. La création en 1906 d'un conseil supérieur de la Défense nationale, purement consultatif, n'est qu'un début. Tout comme la décision, prise en 1911, de faire de Joffre à la fois le chef d'état-major général de l'Armée (de Terre) et le vice-président du conseil supérieur de la Guerre. Cette entorse à la règle non écrite de l'équilibre des pouvoirs militaires trahit l'approche de la guerre et annonce le retour à la tradition relative, patent à l'été 1914. Le politique s'efface alors au profit du militaire, qu'il laisse se constituer en pouvoir de fait, sinon de droit. On parlera de la « dictature du grand quartier général ».

Cette inversion de la matrice est justifiée au nom du caractère exceptionnel des circonstances, mais renvoie plus largement à une conception jominienne de la conduite de la guerre. Une fois celle-ci déclarée, le politique se met en retrait, abdiquant temporairement son autonomie à l'instar du patient se confiant aux mains du chirurgien. Un choix rendu acceptable par une vision de la guerre inscrite dans une durée brève, réduite à sa dimension technique, et dont la conduite peut donc sans risque être déléguée à des spécialistes.

## Une tradition réaliste qui peine à s'imposer

L'installation dans une guerre longue oblige à une révision graduelle qui voit l'émergence de la tradition réaliste, dont les prodromes peuvent également être détectés durant la Convention. Commentant la circulaire de mai

1794 dans *L'Armée nouvelle*, Jaurès rappelle ainsi d'autres instructions « un peu antérieures, mais qui n'étaient point révoquées (...) : « Il est nécessaire qu'un général soit investi d'une grande confiance, qu'il en ait le sentiment et la conviction ; il faut qu'il ait une grande liberté, une grande indépendance si l'on veut qu'il conçoive de grands desseins et d'heureux plans ».

Sans rien céder dans le principe du caractère absolu de la tradition précédente, cette nouvelle déclinaison accepte de la soumettre à l'exigence d'efficacité. La conduite de la guerre, y compris au niveau opératif, témoigne de cette nouvelle donne. Le cloisonnement temporaire entre la sphère politique et militaire se dissout au profit d'une interaction permanente. Le référent clausewitzien se substitue au modèle jominien. Clémenceau symbolise ce changement, à la fois président du Conseil et en charge du département de la Guerre, appuyé sur un comité éponyme réduit aux principaux ministres, travaillant en étroite association avec Foch, Pétain et Mordacq, son chef de cabinet militaire. Un nouveau point d'équilibre est ainsi atteint à l'issue du premier conflit mondial, non sans difficultés.

Ce n'est pas un point final. En particulier parce que les relations politico-militaires sont le produit de l'évolution du « modèle républicain », pour reprendre le concept forgé à Sciences Po il y a une trentaine d'années. Or, après le premier apogée qu'a constitué la République radicale et qu'a semblé consacrer la victoire, ce modèle est entré dans une crise durable. L'échec de Clemenceau à la présidentielle, celui de Millerand à transformer de l'intérieur la fonction, symbolisent le refus d'un renforcement du pouvoir exécutif. Sur le plan politico-militaire, l'après-guerre est donc marqué par un retour aux formules en apparence éprouvées de l'avant-1914. Les postes de chef d'état-major général et de vice-président du conseil supérieur sont ainsi de nouveau dissociés, pour la Guerre en tout cas.

La volonté de réforme n'est pourtant pas absente, qui se traduit notamment par la création inédite d'un poste de ministre de la Défense, décidée en 1932 par André Tardieu, un ancien proche de Clémenceau. Cette volonté s'amplifie même à partir de là, ouvrant un cycle de changements institutionnels incessants, les « trente tumultueuses ». La crise du modèle républicain, son incapacité à se renouveler, interdit en effet à la tradition réaliste de l'emporter. Loin de se substituer aux précédentes, elle doit se combiner avec elles, dans le cadre d'organisations instables et d'une complexité qui compromet leur efficacité. Ainsi, le conseil supérieur de la Défense nationale périlite, sans que le comité créé parallèlement réussisse à devenir une véritable instance exécutive, spécialement en matière de conduite des opérations.

De ce fait, les reculades de la fin des années trente en politique extérieure, l'effondrement de 1940, puis les échecs successifs qui marquent les guerres coloniales résultent pour une part méconnue et sous-estimée de l'organisation chroniquement déficiente du système politico-militaire de gouvernement. À l'exception de la période de la Libération, où de Gaulle impose une organisation qui préfigure clairement celle de la V<sup>e</sup> République, celles qui se succèdent n'arrivent pas à créer les conditions d'une association étroite de la toge et des armes : Marianne et Clausewitz se cherchent.

De cette période émerge néanmoins, jusqu'en 1958, un triple mouvement de centralisation qui prépare l'avenir. Il profite dès les années trente au chef du gouvernement, qui reçoit officiellement la responsabilité de la Défense en 1946, mais la délègue rapidement au ministre éponyme. Devenu pérenne à la même époque, celui-ci est le second bénéficiaire de cette dynamique ; il doit néanmoins toujours composer avec les ministres militaires traditionnels. Le chef d'état-major interarmées est le dernier bénéficiaire de ce mouvement de centralisation. Timidement apparu à la fin des années trente, il est définitivement établi au milieu des années cinquante. Mais il ne prend le pas qu'avec peine sur les chefs d'état-major d'armée, alors à leur apogée. Obtenue de nouveau à la fin des années trente, perdue à la Libération, la vice-présidence du conseil supérieur leur est définitivement attribuée au début des années cinquante.



Paul Urwald présente la situation du Drakar au président Mitterrand

### L'arrivée à maturité de la tradition réaliste

L'institution de la V<sup>e</sup> République et le dénouement du conflit algérien marquent de leurs conditions spécifiques l'achèvement de ce cycle. Le président de la République devient réellement « chef des armées », ainsi que le prévoyaient les textes depuis 1944, et les conseils de Défense le lieu fondamental de la décision politico-militaire. Sans s'y réduire, la question de la force de frappe donne une importance nouvelle à son entourage militaire, désormais désigné comme l'état-major particulier. Dès 1961, pour la première fois, son chef quitte l'Élysée pour devenir la plus haute autorité militaire. À l'inverse, le rôle du Premier ministre en matière de défense décline après 1962, bien qu'il soit désormais doté d'un cabinet militaire, à la différence de ce qui avait prévalu depuis 1870.

De même, le « ministre de la Défense et des forces armées » n'est plus, après 1958, que le « ministre des Armées ». Pour autant, l'unification des structures ministérielles militaires, début avril 1961, renforce sa position. Tout comme la tentative de coup de force intervenue quinze jours plus tard en Algérie. Elle conduit à l'abaissement de la plus haute autorité militaire, désormais désignée comme le « chef d'état-major des armées », mais qui n'est désormais plus guère qu'un *primus inter pares*. Les chefs d'état-major d'armée y gagnent un répit inattendu, même si les conseils supérieurs entrent alors en déclin. Incontestablement, la tradition absolue est de retour.

# DOSSIER

En dépit du caractère dramatique de ces années charnières, les bases d'une stabilisation durable du système politico-militaire sont posées. En premier lieu, grâce à la mise en place d'institutions désormais fortes et consensuelles. Ce dont témoignent les tests réussis que représentent le départ du fondateur de la V<sup>e</sup> République, le décès en fonction de son successeur et la première alternance. D'autant que celle-ci profite à l'homme qui avait longtemps instruit le procès des institutions mises en place à partir de 1958. Leur pratique confirme leur solidité et nourrit la confiance que l'on peut placer en elles. Cette nouvelle donne politique crée les conditions de l'arrivée à maturité de la tradition réaliste.

Néanmoins, celle-ci ne sera pas linéaire. En 1975, le chef d'état-major des armées perd ainsi son titre de « conseiller militaire du gouvernement » et voit ses attributions en matière de conduite des opérations strictement encadrées. Le recul est net par rapport à ce que prévoyait le décret adopté quatre ans plus tôt. C'est pourtant cette question de la conduite des opérations qui va finalement permettre à la tradition réaliste d'atteindre son point d'équilibre.

Largement laissée en déshérence à l'issue de la guerre d'Algérie, à l'exception de la problématique spécifique des armes nucléaires, cette question retrouve en effet une actualité dans la seconde moitié des années soixante-dix avec le début des « opex ». Leur développement lors de la décennie suivante, parce qu'il confronte le système politico-militaire de gouvernement aux exigences du réel, lui permet de trouver ses marques. C'est ce que révèle le succès de la guerre du Golfe. Il témoigne également, par les limites qu'il expose, de la nécessité d'aller plus loin. Spécialement au regard des exigences induites par le basculement majeur que constitue la fin de la Guerre froide.

Trente ans après la séquence fondatrice des débuts de la V<sup>e</sup> République, dont la dynamique avait été enrayée par le dénouement du conflit algérien, le mouvement de centralisation reprend. Il se fait au double bénéfice du ministre, redevenu celui de la Défense au début des années soixante-dix, et du chef d'état-major des armées, dont les attributions avaient déjà été renforcées. L'érosion régulière de celles de ses homologues d'armée diminue leur rôle traditionnel de contre-poids. Mais celui du chef d'état-major particulier du président de la République, en première ligne dans la conduite des opérations, gagne encore en importance. Tout comme le rôle des grands adjoints administratifs du ministre, dont le poids s'accroît naturellement en période de réforme et de contrainte budgétaire.

Le développement continu des « opex », combiné à l'expérience des cohabitations successives, catalyse le processus de maturation. En particulier parce que leurs exigences façonnent les processus décisionnels, dont les conseils de Défense sont la clé de voûte. La suspension de la conscription, que permet la disparition de la menace séculaire à l'Est, achève de créer les conditions d'un rééquilibrage structurel des relations entre la toge et les armes. L'accouchement sans douleur apparente des décrets de 2005 consacre une nouvelle maturité du système politico-militaire français et de la tradition réaliste.

En confiant au chef d'état-major des armées des responsabilités d'une ampleur inédite, qui achèvent d'en faire l'homme-clé du système militaire, les autorités politiques de l'époque franchissent un cap au regard de la tradition républicaine. Même si ce tournant ne suscite alors pratiquement aucun débat public, des contrecoups sont inévitables, la suite le prouvera.

Ils témoignent de l'héritage qui est celui de la démocratie française en matière politico-militaire. On l'a vu, la tradition républicaine n'est pas une et indivisible, mais plurielle et parfois même contradictoire. Ses déclinaisons successives sont autant de lignes de faille qui, périodiquement, rejouent en fonction de la tectonique politique, nationale et internationale. Si désormais la tradition réaliste l'emporte, elle est elle-même le produit de celles qui l'ont précédée et continuent de vivre en son sein. Parce qu'elle est structurellement une synthèse, la tradition réaliste n'est pas figée.

Elle est néanmoins aujourd'hui incontestablement dominante. Connue seulement de quelques rares spécialistes en 1914, la formule clausewitzienne est devenue constitutive de la vulgate des relations politico-militaires. Plus personne en France ne doute que « la guerre [soit] la continuation de la politique par d'autres moyens ». Et le système politico-militaire de gouvernement est désormais construit selon cet impératif.

Cette évidence s'est imposée au fur et à mesure que se dissipait le possible rôle politique de l'armée.

Pour pouvoir être étroitement associées à la toge, il fallait que les armes cessent d'apparaître comme une alternative éventuelle. Après l'avoir incarnée une dernière fois, ô combien, Charles de Gaulle a rendu cet inestimable service à la démocratie française, lui qui avait été si longtemps suspecté de n'être pas un républicain.

Ce n'est pas un hasard si cette désactivation du rôle politique de l'armée est opérée par celui qui, en instaurant la V<sup>e</sup> République, réussit la rénovation du modèle républicain, l'amenant à un nouveau point d'équilibre. Il y a ainsi une corrélation puissante et naturelle, mais le plus souvent ignorée, entre l'organisation de la Cité et les rapports qu'entretiennent la toge et les armes. Ceux-ci sont un révélateur sans concession de la maturité d'une démocratie. Au regard des singularités qui distinguèrent longtemps la République dans son rapport avec les armes, la France est désormais une démocratie apaisée. Là est sans doute l'essentiel dans la longue durée.

---

C'est pourtant cette question  
de la conduite des opérations qui va  
finalement permettre à la tradition réaliste  
d'atteindre son point d'équilibre.

---



# BRÉVIAIRE SUPERFLU À L'USAGE DES FUTURS CHEFS D'ÉTAT-MAJOR DES ARMÉES

PAR LE GÉNÉRAL HENRI BENTÉGEAT - PROMOTION « LIEUTENANT-COLONEL DRIANT », (1965-67)

**« La puissance de l'esprit implique une diversité qu'on ne trouve point dans la pratique exclusive du métier, pour la même raison qu'on ne s'amuse guère en famille. La véritable école du commandement est donc la culture générale ». C. de Gaulle. « Vers l'armée de métier ».**

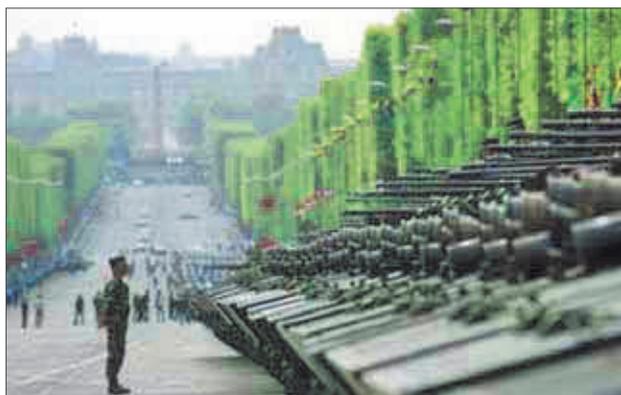
## 1. SAVOIR DIRE NON

« *Cedant arma togae* ». Le devoir d'obéissance du chef militaire à l'autorité politique ne connaît qu'une exception, rarissime, « l'ordre illégal ».

Mais le devoir de mettre en garde le politique, s'il y a lieu, contre les conséquences néfastes d'une décision envisagée est un impératif moral et civique pour le CEMA. Le plus souvent écouté et suivi dans le domaine opérationnel, il le sera moins aisément sur d'autres sujets.

La soumission silencieuse à des choix dommageables des responsables politiques ou de leurs entourages est un péché capital. Tout CEMA se doit d'être hanté par le spectre de Gamelin.

Désavoué sur une décision majeure, le CEMA peut démissionner : arme à double tranchant ! Son geste sera salué dans les armées, brièvement évoqué dans les medias, mais son successeur sera choisi pour sa soumission... La démission, rarement bénéficiaire à l'institution, reste affaire de conscience personnelle.



## 2. TENIR SON RANG

Le CEMA appartient au groupe restreint des plus hautes autorités administratives de l'État. L'esprit de discipline ne doit pas le conduire à accepter des attitudes ou des mesures incompatibles avec la dignité de sa fonction.

On a connu des officiers généraux, imbus de leurs étoiles et odieux avec leurs subordonnés, ramper comme des limaces devant le moindre grouillot de cabinet. L'obséquiosité chez un militaire est aussi un péché capital.

Tenir son rang, c'est exiger, non pas pour soi mais pour les armées, que le protocole soit respecté. Faute de quoi, l'esclandre s'impose.

Tenir son rang, c'est aussi refuser que des subordonnés soient humiliés publiquement. C'est enfin interdire que des conseillers de ministre s'ingèrent dans la conduite des affaires courantes en contournant l'autorité du CEMA.

## 3. CRÉER LA CONFIANCE

Les lois et décrets définissent des institutions, fixent des rôles et créent des mécanismes. Mais la réalité des rapports de l'autorité politique au chef militaire est une équation personnelle, une affaire d'hommes ou de femmes, une question d'épidermes et de confiance.

Le politique, au-delà du discours, n'accorde jamais sa confiance d'entrée de jeu. Le chef militaire doit prouver son loyalisme et sa compétence. Mais au-delà, s'il veut être entendu et efficace, il lui faut comprendre et anticiper les objectifs et les soucis du politique (sans jamais faire de politique et sans jamais s'exprimer en langage politique...).

La confiance doit être réciproque. Si l'autorité politique est défaillante dans la prise de décision ou n'assume pas ses erreurs, le CEMA n'a d'autre choix que de se démettre.

## 4. SE VOULOIR COMPÉTENT

Le Président et le Gouvernement attendent du CEMA qu'il prodigue des avis éclairés dans tous les domaines de sa responsabilité. Or, ses goûts et son expérience le poussent naturellement à privilégier les sujets qu'il maîtrise, en survolant les autres. Ainsi a-t-on connu des Chefs d'état-major qui abandonnaient à leurs adjoints des pans entiers de leur charge. Ces derniers, orphelins de leur chef, se vendaient à qui voulait les prendre.

Un chef militaire, à ce niveau de responsabilité, ne peut se contenter de connaître les dossiers. Il doit les dominer pour en maîtriser les enjeux. Cela suppose une vraie puissance de travail et une large capacité de dialogue et d'écoute. « L'élève appliqué » et « le paresseux intelligent » n'ont pas leur place dans la cohorte des futurs CEMA.

Pour garder le cap, le CEMA doit encore déchirer le cocon protecteur naturellement sécrété par son entourage et maintenir des contacts directs à tous les niveaux au sein des armées. Il doit aussi s'évader de la « forteresse militaire », en cultivant des liens dans l'administration et la société civile pour mieux appréhender les enjeux et pour déjouer les manœuvres politico-bureaucratiques qui ne manquent pas.

# DOSSIER

## 5. PRIORITÉS

Dans le feu des combats budgétaires et des luttes de pouvoir domestiques, le CEMA ne doit jamais perdre de vue l'impact des décisions envisagées sur l'aptitude des armées à remplir les missions qui peuvent leur être confiées. « Le succès des armes de la France » doit être son seul fil rouge.

Le CEMA n'a pas de couleur. Il doit oublier son uniforme et combattre les corporatismes. Garant de l'intérêt général, il se bat sans relâche pour que les armées « jouent collectif ». Faute de quoi, les choix capacitaires et l'attribution des ressources ne répondront pas aux besoins opérationnels.

Le CEMA n'a pas à se faire le représentant des industries de défense. D'autres sont là pour ça. Il doit, par contre, rester attentif aux conséquences des choix effectués sur les conditions de vie et de travail du personnel militaire. Sans protection syndicale, les militaires sont en droit d'exiger de leurs chefs qu'ils défendent leurs intérêts.



Jacques Chirac et le général Bentégeat lors du défilé du 14 juillet

## 6. DEVANT LA NATION

On insiste, à juste titre, sur le rôle de Clémenceau dans la victoire de 1918, quitte à gommer celui des chefs militaires. On oublie rarement, par contre, d'évoquer leur responsabilité dans la débâcle de 1940. Le Chef d'état-major des Armées, commandant opérationnel de nos forces, doit des comptes aux Français, aux Parlementaires, à la Justice, à l'Histoire, sur les décisions qu'il a prises. Il ne peut se réfugier derrière les ordres reçus du politique pour s'exonérer de ses responsabilités personnelles.

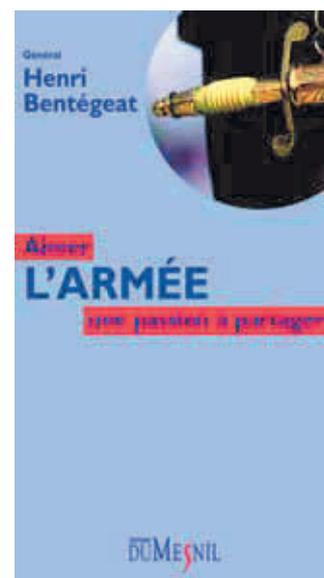
Comptable de ses actes devant la Nation, le CEMA a le devoir de s'exprimer publiquement (autant que le permette l'autorité politique, rarement favorable à la libre expression des militaires, mais...).

Comme le veut la règle démocratique, les Chefs d'état-major sont entendus en audience publique par les Commissions spécialisées des deux Assemblées. L'exercice demande du caractère et de l'habileté pour éviter l'écueil de la complaisance, sans pour autant renier le loyalisme qu'ils doivent au ministre et au chef des armées.

L'expression publique régulière des chefs militaires dans les médias est indispensable : pour la démocratie, mais aussi pour la communauté militaire qui a besoin de cette reconnaissance des médias pour donner sa confiance au commandement. Encore faut-il que le CEMA « passe bien » à la radio et à la télévision. Cela aussi s'apprend.

## POST-SCRIPTUM

Qu'on se rassure, ce bréviaire sentencieux, comme le veut le genre, n'est pas une autocélébration. C'est rétrospectivement ce que j'aurais aimé savoir et, plus encore, savoir faire.



# AUTORITÉS POLITIQUES ET RESPONSABLES MILITAIRES

PAR LOUIS GAUTIER, PRÉSIDENT DE ORION/ FONDATION JEAN JAURÈS, PROFESSEUR DE SCIENCES POLITIQUES, DIRECTEUR DE LA CHAIRE GRANDS ENJEUX STRATÉGIQUES À PARIS 1 PANTHÉON SORBONNE

Dernier ouvrage: la défense de la France après la guerre froide (PUF)

## Comment s'articulent pouvoir politique et responsabilités militaires dans notre pays ?

**A** la différence de la III<sup>e</sup> et de la IV<sup>e</sup> République marquées par des rapports houleux et souvent méfiants entre politiques et militaires, la V<sup>e</sup> République se caractérise par l'apaisement progressif de leurs relations réciproques. La stabilité des institutions et une solide répartition des rôles et des pouvoirs l'expliquent pour partie, l'existence d'un consensus entre la droite et la gauche sur la politique de Défense y contribue également et cette situation s'est encore consolidée les deux dernières décennies.

Les institutions de Défense de la V<sup>e</sup> République ont connu quelques infléchissements depuis 1958 et surtout dans la période récente mais elles restent structurées par trois lignes directrices :

La subordination de principe du militaire au politique selon des relations qui, strictement cadrées au départ, ont eu cependant de plus en plus tendance à s'assouplir ;

La primauté de l'exécutif qui se trouve maintenant un peu tempérée par les compétences reconnues récemment au Parlement et aux juges dans le contrôle des affaires militaires ;

La prééminence du chef de l'État qui, en matière de Défense, est incontestablement à la fois l'arbitre et le capitaine, celui qui fixe les grandes orientations de Défense et le donneur d'ordre opérationnel.

La normalisation de notre vie démocratique à la fois dans la pratique (avec désormais des alternances régulières à la tête de l'État) et du fait de quelques aménagements constitutionnels (telle l'adoption en 2008 de l'article 35 sur le contrôle des opérations extérieures par le Parlement) ont consolidé l'héritage institutionnel légué par le général de Gaulle concernant la Défense.

## Les rapports entre l'autorité politique et l'armée sont-ils différents selon que la droite ou la gauche exerce le pouvoir ?

Je ne le pense pas. Quelles que soient les opinions individuelles, l'armée, comme corps social, est républicaine. Avant 1981 et l'arrivée de la gauche au pouvoir, la question pouvait se poser. Mais l'alternance fut un test concluant vis-à-vis des armées. Le ralliement préalable du parti socialiste et au-delà de la gauche au gouvernement à la dissuasion nucléaire a été à cet égard un élément positif de cristallisation du consensus national sur la Défense. François Mitterrand assumera sans réserve la politique d'indépendance nationale et la dissuasion qui la

fonde, il exercera sans restriction les pouvoirs présidentiels en matière militaire. Il le fera même de façon sourcilieuse au cours de ses deux mandats notamment dans les périodes de cohabitation avec le gouvernement de Jacques Chirac (1986-88) et celui d'Edouard Balladur (1993-97). Quelles que soient les circonstances, il soutiendra une conception exigeante de son rôle de chef des armées. D'hésitants au

départ en 1981, les rapports entre les divers gouvernements de gauche et les états-majors sont ainsi devenus moins embarrassés au fil des temps et même parfaitement banalisés sous le gouvernement de Lionel Jospin (1997-2002) ou sous la présidence de François Hollande depuis 2012. Il faut dire que la Gauche au pouvoir ne se contente pas de gérer mais fait profondément évoluer l'outil de Défense et sa doctrine d'emploi notamment après la guerre froide. Ce sont des gouvernements de gauche (M Rocard, Bérégovoy, Jospin) qui les premiers engagent la France dans une politique extérieure au service de la paix (Guerre du Golfe, Somalie, Bosnie ou Kosovo), ce sont des ministres de gauche (Charles Hernu, Jean Pierre Chevènement, Pierre Joxe, Alain Richard, ou aujourd'hui Jean Yves Le Drian) qui initient ou conduisent d'importantes réformes des armées (Force d'action rapide, création du CPCO, de la DRM, réalisation de la professionnalisation, interarmisation, révisions des formats, création d'EADS et de Thalès, autonomisation de la DAT puis de la DCN...). Bien sûr, la transformation de l'outil de Défense est une entreprise dont le bilan est partagé avec la droite, mais la gauche a été, plus souvent qu'à son tour, aux avant-postes de la réforme. Par rapport à la passivité en matière militaire qui lui fut souvent reprochée sous la IV<sup>e</sup> ou la V<sup>e</sup> République, la gauche, sous la V<sup>e</sup> République, se montre particulièrement active. Les changements qu'elle décide l'amènent à entretenir des relations plus étroites avec les chefs militaires et à adopter des procédures de concertation poursuivies ensuite. On se souvient du rôle primordial joué par l'amiral Lanxade, alors à l'Élysée, au début de la guerre du Golfe. On sait moins que la participation du CEMP au conseil restreint ne date que de 1989 et celle du CEMA de 1991. L'une et l'autre furent décidées par Mitterrand, conscient de l'importance qu'allait prendre la gestion des OPEX.



Alain Richard

# DOSSIER

## Comment évoluent les rapports entre dirigeants politiques et responsables militaires depuis la fin de la guerre froide ?

La qualité des rapports entre la hiérarchie militaire et le pouvoir politique, grâce à la stabilisation du jeu institutionnel et politique dans notre pays, s'est très notablement et durablement améliorée.

N'oublions pas que, jusqu'en 1968, la vie politique de notre pays est encore secouée par des crises où le rôle de la hiérarchie militaire est mis en cause (menace de coup d'État de 1958 et putsch d'Alger en 1961) ou encore questionné (voyage à Baden en 1968). Au temps de la guerre froide, je viens de l'indiquer, la dissuasion nucléaire a contribué à ancrer cette évolution positive comme les alternances au pouvoir après 1981. Enfin, depuis la fin de la guerre froide on assiste à une restauration complète du crédit et de l'influence des états-majors du fait des opérations extérieures qui les replacent en première ligne. La hiérarchie militaire dispose désormais, comme jamais auparavant, et comme dans peu de pays, d'un accès direct au pouvoir politique dans les processus décisionnels spécifiques aux questions militaires qui convergent tous vers le Président de la République, mais aussi dans les contacts maintenant très réguliers avec le Parlement et ses commissions. Dès lors, les responsables politiques et les chefs de nos armées ont appris à travailler régulièrement ensemble pour la gestion des crises. La relation des militaires avec les politiques est ainsi devenue de plus en plus directe et décomplexée : les officiers généraux sont désormais habitués à traiter directement avec l'autorité politique pour lui présenter des scénarios et recueillir son approbation sur les modes d'actions proposés. Rarement en Europe, à l'exception du Royaume-Uni, les militaires ont accès aux responsables politiques comme aujourd'hui en France.



Michèle Alliot-Marie



Jean-Pierre Raffarin

Les incidents qui émaillent parfois encore les relations entre les armées et le pouvoir (affaire du *Rainbow Warrior* en 1985, appel d'officiers généraux du cadre de réserve à voter contre Mitterrand en 1988, crises de la gendarmerie en 1989 et 2001, démission du chef d'état-major de l'armée de Terre en 2008...) et les fortes réactions qu'elles suscitent généralement en retour viennent cependant rappeler que si ces relations sont normalisées, elles n'en demeurent pas moins sensibles. D'autant que depuis la fin de la guerre froide, avec la multiplication des opérations extérieures, l'exposition au risque de nos soldats s'est accrue et que les processus de prise de décision se sont compliqués du fait de la multinationalisation des actions militaires.

Aussi, droite et gauche restent également attentives à préserver un «modus vivendi» positif avec l'autorité militaire. Les décideurs politiques vérifient régulièrement le degré d'adhésion des armées aux réformes de l'appareil militaire. C'est notamment le cas de Jacques Chirac qui, préalablement à la professionnalisation des armées, lance en 1995-96 une campagne d'information interne et la consultation de diverses instances de la communauté militaire sur ce sujet. Les différents plans de restructuration des armées se sont toujours accompagnés de mesures de revalorisation de la condition militaire et d'aide à la mobilité dont le but est de favoriser la bonne acceptation des réformes par les personnels. Le ministre et le gouvernement actuels, dans la question du système informatisé Louvois ou encore dans le dossier visant à éviter les débordements d'une «judiciarisation» excessive du champ de bataille, font preuve de la même attention.

Les relations entre politiques et militaires en ont donc été positivement infléchies au cours des deux dernières décennies. Cette évolution, avec l'essor des interventions extérieures et la mise en œuvre des réformes, a abouti à l'accroissement du poids des militaires français dans les instances de coordination interministérielles nationales et dans les organes de l'ONU, de l'UE et de l'OTAN dont la France a réintégré le commandement en 2009. Progressivement la gestion opérationnelle et administrative des affaires de Défense a renforcé le poids des états-majors et favorisé des délégations du politique vers le militaire soit pour assurer la conduite des opérations soit exercer la représentation militaire de la France dans des coalitions ou des organisations internationales.

### Quels sont les vecteurs de l'influence militaire ?

L'administration militaire dirigée par des officiers et des ingénieurs de l'armement est particulièrement solide, cohérente et compétente. Elle dispose, par ailleurs, de vecteurs d'influence à l'intérieur des sphères politiques. Elle fournit ainsi les conseillers techniques indispensables à l'exécutif et irrigue le réseau constitué par le Secrétariat général de la défense et la sécurité nationale (SGDSN), l'état-major particulier du Président de la République, les cabinets militaires du Premier ministre et du ministre de la Défense. En outre, elle possède des relais au Parlement avec les experts militaires détachés par les armées et la DGA auprès des commissions, chargées au Sénat et à l'Assemblée nationale de suivre les questions de Défense.

L'efficacité du pouvoir politique en matière de Défense, sa légitimité aussi, sont ainsi étroitement dépendantes d'un jeu de reconnaissance, d'échanges et d'appuis mutuels qui se noue à l'intérieur d'un réseau assez limité qui met en contact des responsables politiques avec les représentants des états-majors. Ce système de relations croisées entre pouvoir politique et l'institution militaire auquel participent également des représentants de l'industrie de l'armement est déterminant dans les modes d'élaboration des décisions en matière de Défense.



# DIALOGUER AVEC LES HOMMES POLITIQUES SUGGESTIONS SANS GARANTIE DE RESULTAT

PAR LE CONTRÔLEUR GÉNÉRAL DES ARMÉES FRANÇOIS CAILLETEAU - PROMOTION «LIEUTENANT-COLONEL JEANPIERRE » (1959-61)

**Pour avoir passé cinq années dans les cabinets civils de deux ministres de la Défense d'opinions différentes (Yvon Bourges et Charles Hernu) et une dizaine d'années dans des fonctions directement rattachées au ministre, je peux faire état d'une certaine expérience du dialogue avec les responsables politiques. Avec deux réserves. Cette expérience est ancienne (elle s'est achevée il y a vingt ans) même si elle a été prolongée, dans un autre cadre, dans mes fonctions ultérieures à l'Inspection générale des finances. Et elle n'a porté que marginalement sur les affaires proprement opérationnelles.**

**D**ialoguer avec le monde politique n'est nullement nécessaire à la plupart des officiers. C'est par contre une nécessité pour les principaux responsables militaires et ceux qui les assistent. Quoi que nous en ayons, il faut se rendre à l'évidence : nos budgets, nos effectifs, nos organisations, nos implantations, nos matériels sont décidés par les autorités politiques. Ces décisions, elles les prennent en fonction de leurs convictions et des propositions des autorités militaires mais aussi, et parfois surtout, sous de multiples contraintes et pressions : situation internationale, contrainte budgétaire, sollicitations des industriels et des organisations syndicales, pressions locales, etc.

Pour les responsables militaires, l'objectif est que leur voix soit assez forte pour être entendue dans la cacophonie de la vie politique.



Le colonel de Gaulle expliquant au président Lebrun une manœuvre des chars - AFP

Il faut d'abord comprendre l'univers mental de nos interlocuteurs politiques. Le Français moyen les considère le plus souvent comme animés seulement par le désir de garder leur poste ou d'en obtenir un autre plus prestigieux. C'est un jugement trop sévère. Des six ministres de la Défense que j'ai assez bien connus, un seul (que je ne nommerai pas puisqu'il est encore vivant bien qu'éloigné de la politique) m'est apparu comme seulement préoccupé par sa carrière qui a d'ailleurs tourné court ce qui montre qu'il y a une justice immanente.

Au-delà des présidents de la République et des ministres de la Défense, il faut bien admettre que les questions militaires ne sont pas l'alpha et l'oméga des préoccupations du personnel politique. Ce n'est pas qu'il ne soit pas patriote ou qu'il soit antimilitariste : ces attitudes sont extrêmement minoritaires. Mais l'absence

de menaces militaires actuelles contre notre pays et, en revanche, l'énormité des problèmes budgétaires, économiques et sociaux auxquels notre pays est confronté, font que notre domaine est largement délaissé. Au Parlement, les députés et sénateurs suivant de près les questions de défense sont peu nombreux même au sein des commissions qui les traitent. Je pense avoir toujours pu compter les parlementaires vraiment concernés par les problèmes militaires (au-delà de la suppression d'une garnison ou de la baisse du plan de charge d'une usine d'armement) sur les doigts des deux mains.

Le premier problème du dialogue politiques-militaires c'est donc qu'il y a peu de « dialogueurs » du côté politique.

Il n'est évidemment pas facile de parvenir à multiplier le nombre si les thèmes militaires restent à l'arrière-plan de leurs préoccupations. L'homme politique étant par nature sensible à l'opinion, l'apparition plus fréquente de ces thèmes dans les médias serait un bon levier. Et cela suppose une présence plus importante des militaires dans ceux-ci. Non pas en visant d'emblée ceux touchant le grand public mais d'abord ceux qui s'adressent au public intéressé par les questions touchant aux questions militaires et internationales sous leurs divers aspects. Présence des militaires mais de quels militaires ? Les responsables du plus haut niveau sont tenus, comme leurs homologues civils, à une stricte obligation de réserve ce qui limite l'intérêt de leurs écrits. Mais cette obligation ne lie pas au même degré les officiers de rang moins élevé. Sous condition d'une présentation non pas sous forme de billets d'humeur ou de pamphlets mais de textes solidement argumentés et documentés, le fait que des questions militaires sensibles ou controversées soient abordées publiquement par des officiers d'un rang et d'une expérience donnant à leur propos une certaine caution pourrait entraîner un regain d'intérêt pour les problèmes rencontrés par nos armées. Cela suppose que la hiérarchie militaire elle-même ne cherche pas à entraver la liberté d'expression de ses membres comme le Chef d'état-major des Armées sortant à cru bon de le faire naguère par une circulaire malencontreuse.

Le temps des politiques n'est pas celui des militaires. Ceux-ci sont surtout partagés entre l'immédiat (la conduite des opérations) et le long voire le très long terme (que ce soit pour les systèmes d'armes ou les systèmes d'hommes). Les politiques partagent avec les militaires la pression de l'immédiat. Mais leur vision du long terme est sensiblement différente : échéances électorales et annua-

# DOSSIER

lité budgétaire l'imposent. Cela entraîne que les hommes politiques en charge de l'action publique vont être souvent pris dans un dilemme : soit transformer rapidement leurs intentions en réalisations et cela peut parfois se faire au détriment de la réflexion, de l'expérimentation et du temps nécessaire à un changement ordonné, soit hésiter à mettre en œuvre une décision difficile à faire passer dans un électorat prochainement consulté.

Nous devons admettre ce décalage et nous y adapter. Il y a des moments où les politiques ont devant eux la durée nécessaire pour prendre en compte le temps long qu'exige souvent la gestion des armées. Mais vouloir faire une loi de programmation moins d'un an avant des élections générales, c'est courir à l'échec comme en 1992 (où la loi est restée au stade de projet) ou comme en 1994 (où la suppression de la conscription intervenue après l'élection présidentielle l'a rendue caduque). Mais, en dehors des échéances électorales, l'évolution brutale de la situation internationale peut aussi être l'occasion pour les armées de provoquer des évolutions importantes. Encore faut-il en saisir nous-mêmes l'importance et être capables d'en tirer des conclusions claires. On peut imaginer par exemple qu'une prise de position rapide et commune des chefs militaires en faveur de l'arrêt du programme de missile nucléaire Hadès dès l'amorce de la réunification allemande aurait sans doute permis de convaincre les autorités politiques et de ne pas produire ces armes qu'il a fallu démanteler peu de temps après, le tout à grands frais.

---

## Je crois contre-productive l'attitude qui consiste à présenter aux décideurs politiques des propositions univoques et préalablement arbitrées entre militaires.

---

Enfin, les hommes politiques ont parfois des convictions que nous encourageons à tort parce qu'elles nous font plaisir et non pas parce qu'elles sont justifiées. Deux exemples dans les années 80-90. D'abord, la programmation de 1987, décidée alors que se profilait la fin de la guerre froide et qui prévoyait une considérable augmentation des crédits d'équipement. Celle-ci ne s'est, bien sûr, pas réalisée au-delà de la première année, bien au contraire, et c'était parfaitement prévisible, nos alliés ayant déjà commencé à réduire leurs dépenses militaires. Mais, de très nombreux programmes ont été lancés qui ont ensuite manqué de financement et dont l'exécution, même retardée et diminuée, a empêché ensuite le lancement de programmes plus utiles (comme en témoigne aujourd'hui l'absence de remplaçants pour les AMX10RC et les VAB). Ensuite, le refus de constater, dès le début de la décennie 90, la fin inéluctable de la conscription : cela a donné le Livre blanc de 1994 et la loi de programmation qui l'a suivi dont les passages sur la conscription, résultats d'un consensus politico-militaire, sont d'une lecture plutôt comique quand on les relit aujourd'hui au regard de ce qui s'est passé à peine deux ans après.

Des vœux plus acérées de notre part auraient peut-être évité ces erreurs. Certes, il est tentant de profiter de la bonne volonté momentanée d'un gouvernant pour le budget militaire. Il faut bien sûr ne pas négliger cette manne

mais il faut savoir qu'elle ne tombera pas chaque année et donc ne pas hypothéquer l'avenir en le supposant. Et il ne faut pas croire que les responsables politiques pourront éviter longtemps des changements que la société et la raison imposeront.

Au risque de surprendre, je crois contre-productive l'attitude qui consiste à présenter aux décideurs politiques des propositions univoques et préalablement arbitrées entre militaires. D'abord, comme c'est humain, les autorités politiques n'aiment pas qu'on les place dans la situation d'avoir à entériner les choix de leurs grands subordonnés. Ensuite, le choix du politique se trouve dans cette situation, limité à des versions plus ou moins dégradées d'une solution unique.

Comme on a pu le constater maintes fois, il est difficile, au niveau interarmées, de faire des choix drastiques. Aussi, la solution unique a toutes les chances d'être un cumul de toutes les demandes des uns et des autres, mais comme cela entraîne des besoins de financement sans rapport avec les ressources envisageables, cela renforce la tendance à l'étalement et à la réduction des programmes. Mieux vaudrait sans doute placer les autorités politiques devant des options vraiment contrastées.

Pour prendre un exemple qui ne concerne qu'indirectement l'armée de Terre, à la fin des années 80, se posait la question d'une capacité aérienne très au-delà du territoire national. Pour y parvenir, des solutions concurrentes : en résumé, porte-avions ou ravitailleurs en vol et bases outre-mer. Comme on le sait, les armées ont souhaité cumuler les possibilités et les décideurs politiques n'ont pas eu l'audace de remettre en cause ce pseudo-consensus. Le résultat est connu : un groupe aéronaval à éclipses (faute d'un second porte-avions), deux modèles d'avions d'alerte aérienne (AWACS et Hawkeye), pas encore de ravitailleurs en vol modernes. Ce résultat était parfaitement envisageable : personne, en dehors de ceux qui s'autosuggestionnaient, n'a jamais cru à la possibilité de cumuler le programme Rafale avec l'acquisition d'un second porte-avions. L'expression claire de la diversité des solutions possibles aurait peut-être conduit à de véritables choix sans doute plus efficaces et plus économes.

Joue dans le même sens, la croyance de beaucoup de responsables militaires que leur autorité serait entamée si l'autorité politique ne suit pas leur point de vue. Cela amène parfois à renoncer à faire valoir ce point de vue ou, en tout cas, à le faire valoir de façon si faible qu'il ne peut être entendu. Bien sûr, il faut savoir choisir son sujet. Quand un Chef d'état-major des Armées intervient avec toute son autorité à propos d'une disposition mineure du statut des officiers du cadre technique et administratif des essences, cette autorité est évidemment menacée, le ministre ayant une occasion trop facile de montrer la sienne. Mais quand il s'agit de choisir entre deux matériels d'une certaine importance, il faut argumenter contre l'avis d'autres grands subordonnés du ministre et ne pas hésiter à faire valoir son point de vue même si l'on pense que le ministre ne vous suivra pas.

Mais, dans cet exercice de vérité, il faut savoir raison garder et ne pas céder à la tentation de la provocation. Chaque homme politique d'une certaine envergure a une histoire et des idées dont il faut tenir compte. Quand un

Chef d'état-major propose à Charles Hernu, qui avait passé plus d'une décennie à convaincre ses amis politiques du bien-fondé de la force de dissuasion, d'épargner à l'armée de Terre une réduction de 22 000 hommes (7% des effectifs de l'époque) en échange de l'abandon de la construction d'un SNLE, on est bien dans la provocation. Un raisonnement plus constructif, basé sur la volonté ministérielle de création d'une force d'action rapide permit au successeur de ce maladroit, le maintien de 2 000 engagés promis à la disparition.

Pour que le dialogue avec le monde politique puisse s'instaurer réellement, il faut enfin, que le discours militaire réponde à quelques exigences.

D'abord admettre que le statu quo n'est pas un optimum durable. On comprend, bien sûr, que le changement perpétuel est usant. Mais tout change pourtant autour de nous. Et parfois très vite : la menace allemande dans l'entre-deux-guerres s'est affirmée en trois ans, notre empire a disparu en huit ans, la menace militaire en Europe s'est réduite en quatre ans. Soyons adeptes du changement et, mieux, montrons à nos interlocuteurs comment l'anticiper.



Les généraux Philippe Mercier et de La Presle à l'occasion d'une visite de François Léotard.

Nous souffrons aussi d'avoir trop souvent dans le passé crié au loup pour être facilement cru lorsqu'il arrive pour de bon. Quand nos armées disposaient d'à peu près 4% du PIB chaque année, les plaintes répétitives adressées aux ministres et à la représentation nationale sur l'extrême danger dans lequel nous plongeait le manque de crédits, ont habitué le monde politique à voir dans ces protestations une figure de style dont on pouvait ne pas tenir compte sans qu'il en résulte de dommages sérieux. C'est bien ennuyeux aujourd'hui quand cette protestation est fondée. Essayons de la formuler collectivement, y compris quand nous n'avons plus de responsabilité directe, de façon plus précise, plus argumentée, plus mesurée. Il y a une crédibilité à regagner (sur une base d'ailleurs favorable qui est la crédibilité gagnée sur le plan opérationnel depuis quelques années).

Et puis, de même que nous ne songerions pas à mener un combat sans tenir compte du terrain ou de l'ennemi, il faut admettre que notre État doit se serrer la ceinture et que les priorités nationales ne sont pas militaires. Cessons d'imaginer que nous pourrions convaincre les responsables politiques d'abonder les ressources financières de la défense : ce serait se décrédibiliser que d'essayer. Il faut donc tenir un discours qui tienne compte de cette situation mais qui propose des solutions qui préservent l'avenir. Le risque est une réduction au marc le franc, proportionnelle et sans choix. C'est à la diminution de ce risque que devrait se consacrer le discours militaire : que doit-on conserver ou développer ? Que doit-on réduire voire abandonner ? Que doit-on préserver pour, à la fois, répondre aux demandes d'aujourd'hui, non négligeables certes mais limitées, et pour être en mesure de remonter en puissance en quelques années si le besoin s'en fait sentir un jour ?

On conviendra facilement que tout cela n'a rien de facile. Au surplus, rien ne permet d'être assuré que l'on sera entendu même si l'on réalise cet exercice avec courage et lucidité. C'est que le cumul des problèmes financiers et des intérêts locaux peut rendre sourde l'autorité politique mais il n'est pas nécessaire d'espérer pour entreprendre ni de réussir pour persévérer, comme l'a dit un grand capitaine.



## DOSSIER

## LA CALCULETTE ET LE COUTEAU SUISSE

PAR LE COMMANDANT GUILLAUME ALLAIRE - PROMOTION DU BICENTENAIRE DE SAINT-CYR (1999-2002)

**« À force de tout voir, l'on finit par tout supporter,  
À force de tout supporter, l'on finit par tout tolérer,  
À force de tout tolérer, l'on finit par tout accepter,  
À force de tout accepter, l'on finit par tout approuver ».**  
*Saint Augustin*

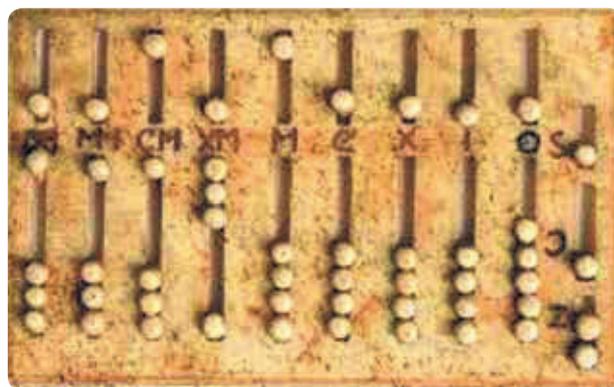
« *Cedant arma togae !* » serinait le vieux Cicéron dans les forums de la Rome antique. Traversant les siècles, l'écho de cette incantation constitue, aujourd'hui encore (et surtout), le cadre imposé de la plupart des réflexions portant sur le politique et le militaire. Avant même d'avoir commencé, le débat est faussé par ce postulat sacré que le scolaste averti ne saurait questionner, sous peine de passer pour un dangereux factieux.

Pourtant, alors que les intérêts suprêmes de la nation ne sont plus calculés qu'au regard de leur impact budgétaire et que les défenseurs de la cité en sont réduits à un rôle de techniciens multifonctions de l'opérationnel, il y a fort à parier que le tribun romain regretterait sûrement la paternité d'une telle évolution. Dans le dialogue avec une classe politique qui ne semble pas savoir où aller, le militaire, parangon de discipline et de loyauté, paraît jouer un rôle de figurant, oscillant entre l'obéissance et la résignation. Alors : « *Cedant cultelli helveticici calculi*<sup>(1)</sup> » ?

**« Dieu se rit des hommes qui déplorent les effets dont ils chérissent les causes » (Bossuet).**

Budgets réduits jusqu'au (prochain ?) « seuil de juste suffisance », responsabilités écornées, champs de compétences rétrécis, rationalisation des soutiens, manque de visibilité... : les sujets de mécontentement sont légion pour le grognard en manque d'inspiration. Si l'on peut s'alarmer des conséquences d'une armée à la fois « Stade de France » et « Potemkine », les militaires ne sauraient être totalement lavés de tout reproche au regard de la situation dans laquelle ils se trouvent aujourd'hui. De l'humiliation de 1870 à la tentative désespérée des généraux d'Alger, en passant par les hécatombes de la Grande Guerre et surtout l'« étrange défaite » de 1940, il existe de nombreuses raisons de nature à briser la confiance qui pouvait exister entre le politique et le militaire. Si l'un d'entre eux a mis en place les institutions constitutionnelles qui encadrent encore la vie politique aujourd'hui, un de ses premiers actes politiques - après sa désobéissance légitime de juin 1940 - a été de museler fermement ceux de ses pairs qui auraient eu une vision trop césariste de la conduite des affaires de l'Etat.

L'histoire étant souvent une série de mouvements de balanciers, la répartition des rôles entre le chef militaire et l'autorité politique n'a pas échappé à la règle. Une simple mise en perspective historique permet de dépassionner le débat autour du récent décret de juillet 2013. Vu sous cet angle, les réactions qu'a pu susciter l'*aggiornamento* concernant la gouvernance au sein du ministère de la Défense semblent déconcertantes. Mais, derrière les cris



d'orfraie, résonnent les « Sermons » de l'évêque meldois ! En effet, après avoir construit et vanté les mérites de la mutualisation des soutiens au sein des bases de Défense, au détriment de la plénitude des moyens de commandement dont disposait jusque-là le chef de corps (tout comme son alter ego marin ou aviateur), le haut-commandement ne peut s'étonner de voir les mêmes causes produire les mêmes effets. « C'est la pire des solutions, à l'exclusion de toutes les autres » nous clamait-on lorsque cette réforme pernicieuse a été mise en place. Les chefs militaires ont alors rassuré le politique, assurant que les armées joueraient naturellement leur rôle dans l'effort collectif de réduction de la dette publique, ne voyant pas venir l'étape suivante - celle du décret de 2013 - qui prive le Chef d'état-major des Armées de certaines de ses prérogatives, comme le chef de corps avant lui.

Face à la toute puissante calcullette d'un État épicier en pleine banqueroute, le glaive a perdu de son estoc en même temps que sa taille s'émoussait. Polyvalentes, souples et réactives, les forces armées se sont adaptées tant bien que mal pour se concentrer sur le « cœur de métier ». Comme un couteau suisse : pratique, mais fragile.

### Le syndrome du gladiateur

Cette tendance est dangereuse car, à vouloir faire du militaire un simple technicien, expert de l'intervention opérationnelle, on risque de le voir se couper d'un pays dont il est pourtant le bras armé. Nouveaux gladiateurs des temps modernes, projetés d'arène en arène, ces professionnels du combat interarmées vont devenir, à terme, les exécutants serviles d'une SMP : une société militaire publique qui ne dirait pas son nom.

(1) « *Que le couteau suisse cède à la calcullette* » : traduction libre et volontairement fantaisiste. Pour compter, les intendants romains utilisaient des abaques où les nombres étaient représentés par des petits cailloux désignés calculi. Le « maître de calcul » étant, quant à lui, un « calculator »...

Le pouvoir en place pourra alors lui sous-traiter l'exercice de la violence légale, en fonction des impératifs financiers, médiatiques et politiques du moment, voire de l'instant. Or, il n'est pas envisageable d'envoyer des citoyens risquer leur vie ou donner la mort sans un minimum d'union nationale autour d'un projet commun dans lequel les armées ont nécessairement un rôle à tenir dans la mesure où elles en défendent les intérêts vitaux et supérieurs. Il y a près de deux siècles, Vigny s'alarmait déjà d'une telle tendance<sup>(2)</sup>. Dans une société où l'individu-consommateur est roi, ce que reflètent les opinions favorables des Français envers leurs armées<sup>(3)</sup>, c'est plus une affection lointaine pour un rôle, une culture et des valeurs appartenant à un passé révolu qu'une réelle communion avec leurs soldats. L'échantillon peu représentatif qui accompagne nos héros tombés au champ d'honneur lors de la mise en œuvre du Plan Hommage en est la preuve. Méconnu, c'est le métier des armes pris dans sa globalité qui risque de devenir inconnu. Mais, contrairement à celui « qui dort sous l'arche immense », rares seront ceux qui viendront s'incliner sur son souvenir passé, au risque de compromettre l'attractivité d'une profession et la symbolique d'une vocation. Aujourd'hui, réforme après réforme, le métier des armes, métier de cœur par nature, se réduit à un « cœur de métier » où le contrat remplace la mission, abandonnant des pans entiers de la place structurante qu'occupaient les forces armées pour le bénéfice de la nation, de ses enfants et de son territoire. Avec les derniers oripeaux du « rôle social de l'officier », on a taillé un costume de gestionnaire de crise tous azimuts aux héritiers du maréchal Lyautey, celui là-même qui déclarait qu'un militaire qui ne serait qu'un bon militaire était le plus grand des incompetents. Y aurait-il donc un rôle politique du militaire ? Difficile de penser le contraire, quoi qu'on en dise la doxa.

#### « POL-MIL »

Ce rôle politique n'est pas l'apanage des seuls officiers supérieurs et généraux. Chaque militaire est un citoyen dont la mission est de défendre le pays et de protéger les intérêts nationaux. Peu de professions peuvent se targuer d'une telle profondeur politique.

Tout d'abord, le militaire est celui qui assure la sécurité collective. C'est son rôle premier : il est aujourd'hui difficile à percevoir dans la mesure où tout s'individualise, y compris la sécurité. Pourtant, la sanctuarisation du territoire national ne repose pas uniquement sur la dissuasion nucléaire, la gendarmerie et la police. Le simple soldat patrouillant dans une gare en mission Vigipirate joue un rôle politique autant, voire plus que celui qui sera engagé dans l'opération extérieure du moment. Il incarne la nation en armes face à une menace potentielle sur son propre sol. Ce faisant, il contribue, en complément des forces de l'ordre, à atténuer un sentiment d'insécurité qui dénature le lien social.

Premier recruteur en France, les armées ont un lien particulier avec la jeunesse. La suspension de la conscription n'a pas suspendu le rôle formateur qu'elles jouent pour les forces vives de la nation. Ces jeunes représentent

l'avenir du pays, les acteurs de la Cité de demain : considérer toute la portée de cet enjeu, c'est lui reconnaître son caractère éminemment politique. Dans ces conditions, au delà de la nécessité de former ses recrues, il n'est pas inconcevable de repenser le rôle que les armées pourraient jouer dans l'encadrement et l'insertion d'une frange entière de cette jeunesse en voie de déshérence. Sur ce point comme tant d'autres, la calculette est trop souvent une excuse facile. Elle ne peut cependant répondre à tout car les moyens ne sauraient primer sur la fin.

Mais ce rôle politique, c'est avant tout au chef militaire de le prendre et de l'assumer dans l'exercice de ses fonctions. Le commandant d'une opération représente la France dans le mandat qu'il s'est vu confier. Le chef de corps est à la tête d'une entreprise (au sens premier du terme) dont les ramifications sont nombreuses et lui donnent toute légitimité pour être un acteur de la vie sociale, économique et politique de sa garnison. À la charnière des deux mondes politique et militaire, les grands commandeurs doivent être les ambassadeurs de la culture et des valeurs militaires qui, pour suspectes qu'elles puissent être aux yeux des hommes politiques, n'en constituent pas moins les fondations d'un édifice fragilisé : le vivre-ensemble.



#### La fraternité d'armes, laboratoire du bien commun ?

Car, en définitive, c'est bien de cela qu'il s'agit. Si les armées sont censées défendre le pays, encore faut-il que ce pays se dote d'un projet commun et d'une stratégie pour le défendre. Le général Beaufre, en son temps, regrettait déjà l'absence d'une ligne politique d'ensemble qui puisse permettre de conduire les efforts de la nation sur le long terme. Aujourd'hui, alors que prévalent autant les calculs égoïstes du plaisir immédiat et absolu que les intérêts partisans des minorités, difficile de définir un cap commun qui fasse sens. Ainsi, la liberté-jouissance et l'égalité radicale ont pris en otage la fraternité, valeur première pour le militaire qui sait que l'action ne peut porter des fruits que dans un effort collectif, partagé et ordonné. À plus forte raison encore si cette action vise un but qui dépasse son intérêt particulier ou l'intérêt général de son unité. Esprit de corps, respect, discipline, loyauté, autorité constituent donc les fondements d'un pacte social qui vise le plus grand tout : le bien commun - réussite de la mission pour le militaire, harmonie du vivre-ensemble pour la société.

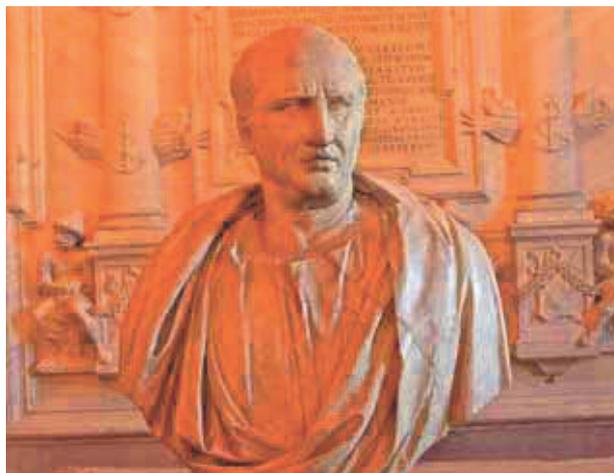
(2) « L'existence du soldat est comparable à celle du gladiateur. Le peuple est le César indifférent, le Claude ricaneur auquel les soldats disent sans cesse en défilant : Ceux qui vont mourir te saluent », Alfred de Vigny, *Servitudes et Grandeurs militaires* - 1835

(3) 80% des Français ont une opinion favorable de leur armée - Baromètres annuels de la délégation de l'information et à la communication de la Défense (DICOD). Janvier 2013.

# DOSSIER

« Dans un cadre de pensée politique et novateur, les armées sont une matrice et un lieu d'expérimentation nécessaire à la formation d'un nouveau pacte social. D'un point de vue civique et politique, c'est le plus haut des rôles sociaux des armées, aujourd'hui et demain dans la République française »<sup>(4)</sup> explique le philosophe Henri Hude. Par tradition, par formation, par expérience, par *ethos*, l'officier-citoyen français ne saurait n'être qu'un spécialiste de l'instrument militaire. Héritier d'une certaine vision de la France, il a consacré ses jeunes années à instruire et former ses concitoyens, il a porté le fer là où son pays le lui demandait, il a défendu et protégé les intérêts de la nation, tout en voyant ses responsabilités s'élargir à mesure que mûrissaient sa réflexion, sa conscience et ses compétences. Pour toutes ces raisons, mais également parce qu'il ne pourrait assumer correctement son rôle sans une certaine vision humaniste de la personne et de la société et sans une aptitude à décider dans des circonstances parfois tragiques, l'officier est un homme engagé. Il lui appartient d'assumer cette dimension politique avec responsabilité et loyauté, sans sombrer dans les travers politiques qui ont jeté le discrédit sur les classes dirigeantes du moment.

De l'aveu du professeur Couteau-Bégarie<sup>(5)</sup>, les grands stratèges comme les grands hommes d'État ne se bousculent pas au portillon de l'histoire. Même si on ne les enseigne plus à l'école, il reste pourtant juste de constater que les grandes figures qui ont construit notre pays concentraient en leur personne ces deux qualités. Politique et militaire sont naturellement et intimement liés. Ensemble, ils doivent retrouver leur place, abandonner sa calculatrice pour l'un, son couteau suisse pour l'autre et contribuer à définir et défendre un bien commun derrière lequel s'uniront leurs efforts et ceux de la nation.



Cicéron

Rendons enfin à Cicéron ce qui est à Cicéron : « *Cedant arma togae, concedat laurea linguae !* ». Que le glaive cède à la toge, les lauriers à l'éloquence !

Les militaires ont une voix éloquente à faire entendre dans la définition et la défense du bien commun pour la France. Cela exige une vision, du courage et des convictions.

En manquerons-nous ?



## COMMUNIQUÉ

### COMMUNIQUÉ DE LA RÉDACTION

Madame Catherine de la Robertie, Recteur, Professeur des universités Paris 1 - Panthéon- Sorbonne, a rédigé, à notre demande, un article dans le cadre du dossier. Cet article aborde l'évolution Armée-Nation et la nécessité de promouvoir auprès des futures élites de la nation la connaissance des questions de Défense Sécurité Nationale. Cet article éclaire un aspect particulier des relations du politique et du militaire.

Il est disponible sur le site de la Saint-Cyrienne : [www.saint-cyr.org](http://www.saint-cyr.org)

(4) Henri Hude, « Société, valeurs militaires et pacte social », *Armées d'aujourd'hui* – juin 2012.  
 (5) Hervé Couteau-Bégarie, *Bréviaire Stratégique*, Argos – janvier 2013.

# POLITIQUE ET MILITAIRE : UNE ENTENTE PEU CORDIALE

PAR LE GÉNÉRAL VINCENT DESPORTES - « PROMOTION DE LINARES » (1972-74),  
PROFESSEUR ASSOCIÉ À SCIENCES PO, ANCIEN DIRECTEUR DE L'ÉCOLE DE GUERRE

**Doit-on s'étonner que les relations soient souvent tendues aujourd'hui, au plus haut niveau, entre hauts responsables politiques et grands chefs militaires ? Sûrement pas : il est dans leur nature même d'être délicates. Les logiques et les horizons des deux ordres sont en effet différents.**

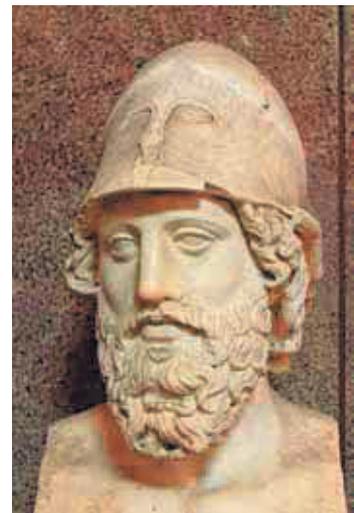
La guerre, pour sa part, objet complexe doté d'une vie propre dès lors qu'on lui donne vie, se plie mal tant aux volontés politiques qu'aux tentatives de maîtrise militaire. Le politique croit pouvoir user aisément de cet outil légitime et le diriger à sa guise quand le militaire sait qu'il pourra au mieux chercher à en orienter le cours et à le guider vers une sortie forcément imparfaite. À condition, encore, qu'il dispose de la liberté d'action suffisante. Où s'arrête la légitimité de l'autonomie militaire, où s'arrête celle du contrôle politique ? Autant d'interrogations récurrentes dès lors qu'est prise la décision politique de recours à la guerre.

La première difficulté provient de divergences naturelles. Dans la définition des objectifs : ils ne répondent pas aux mêmes critères. Les responsables politiques cherchent à préserver leur capacité de manœuvre vis-à-vis de l'opinion publique et de l'adversaire ; ils préfèrent des finalités ambiguës permettant la fluctuation des critères de succès. Les chefs militaires, à l'inverse, privilégient des objectifs clairs et concrets, indispensables à la planification comme à la conduite des opérations. Divergences ensuite dans les voies et moyens. La logique militaire pousse les opérationnels à utiliser tous les moyens à leur disposition, à rechercher le meilleur parti des avantages comparatifs conférés par leurs systèmes d'armes tandis que, pour des raisons étrangères à toute stratégie militaire, les responsables politiques peuvent restreindre la panoplie utilisable. La nature de la guerre en fait l'otage de considérations politiques s'opposant souvent aux pures règles de l'efficacité, mais ces contraintes et restrictions, pour légitimes qu'elles soient, s'opposent fréquemment aux logiques techniques des hiérarchies militaires.

Pas d'ambiguïté pourtant, sur le sens de la subordination. Il est dans la nature même de la guerre que le militaire s'y subordonne au politique, source de sens et de légitimité. « L'intention politique est la fin et la guerre le moyen, et l'on ne peut concevoir le moyen indépendamment de la fin » rappelle Clausewitz. La politique existe avant la guerre, elle se poursuit à travers la guerre et continue après la guerre ; il y a continuité et non « solution de continuité ». Pourtant, si la « logique » de la guerre ne peut être que politique, sa « grammaire » doit être militaire. Or, l'équilibre est difficile à établir entre l'indispensable liberté laissée au professionnel de la guerre et la subordination trop stricte du militaire au politique. C'est d'autant plus vrai que l'évolution des moyens de communication donne aujourd'hui à ce dernier la possibilité de tout savoir jusqu'au plus bas niveau, l'illusion de tout comprendre et donc la tentation très forte de s'immiscer dans

le déroulement des opérations. C'est une grave dérive. Autant la guerre (*War*), objet global, doit être dirigée par le politique, autant la « campagne », la « bataille » (*Warfare*), doit être conçue et conduite par le militaire parce qu'il est le professionnel de ce métier extrêmement complexe. Viendrait-il à quiconque l'idée de donner des directives précises au chirurgien dans la conduite de son intervention ? Non, bien sûr. Liberté donc d'agir, si l'on veut que l'acte militaire ait l'efficacité que le politique en attend. Mais le risque de l'ingérence est élevé, car dès l'engagement des forces, la frontière politico-militaire perd de sa netteté et sa juste appréciation devient délicate. Pour Charles de Gaulle, la solution repose, pour le chef militaire, dans une attitude conjuguée d'obéissance et de fermeté. Autant il doit accepter les contraintes politiques légitimes, autant il doit être ferme dans la conduite des opérations, car « rien ne provoque davantage l'ingérence que le manque d'assurance d'en bas. » Il peut exister un devoir d'autonomie militaire, les considérations opérationnelles pouvant prendre le pas sur la primauté politique. Avec une seule certitude : le chef militaire qui accepte de mettre en œuvre une décision politique en assume les conséquences.

Le chef opérationnel doit, cependant, être encadré. Ferme, de manière à ce que la logique de l'action, inclinant toujours à sa pente, celle de l'efficacité, ne l'entraîne ni au-delà des diverses limites et contraintes initialement définies, ni vers un horizon éloigné des intentions initiales. Pour reprendre l'éclairante approche de Clausewitz, il convient de prendre garde à ce que les « buts dans la guerre » ne viennent pas prendre le pas sur « les buts de la guerre ». Don Fernand, premier roi de Castille, le rappelle fermement à Don Sanche : « Votre raison n'est pas raison pour moi ; vous parlez en soldat, je dois agir en roi ». Liddell Hart notait la nécessité, mais aussi le caractère éventuellement dangereux de l'instinct combattant « nécessaire au succès sur le champ de bataille mais qui doit être tenu rênes courtes ». Intelligence et compromis. Les politiques doivent avoir la sagesse de borner leurs interventions techniques là où com-



Le Stratège

# DOSSIER

mence leur incapacité technique. Au militaire, de rendre tactiquement possible ce qui est stratégiquement souhaitable et politiquement recherché. Au politique, de comprendre que l'efficacité militaire suppose une liberté d'action certaine et, de sa part, une grande confiance dans la certitude qu'ont les militaires de la nécessaire subordination de leur efficacité (elle n'a aucun sens en elle-même) aux objectifs politiques. Fermeté donc dans la préservation de l'espace de liberté opérationnelle, mais fermeté aussi dans le respect des limites de cette dernière. Les Présidents Truman et Obama sont parfaitement légitimes lorsqu'ils font relever leurs commandants en chef, le général MacArthur en 1951 pour le premier, le général McKiernan pour le second en 2009. Clémenceau sait, pour sa part, que l'engagement opérationnel est une affaire trop sérieuse pour être confiée aux politiques ; il a donc totalement raison de laisser les coudées franches au Maréchal Foch en 1918 qui peut ainsi engager et gagner la 2<sup>e</sup> bataille de la Marne, sauvant la France d'un désastre certain.

Ainsi, puisque la guerre n'a de légitimité que lorsqu'elle est l'expression de la volonté politique, la question du contrôle politique revêt une place centrale. Le contrôle ne peut se limiter à la définition des finalités mais doit se poursuivre dans la conduite de la guerre.

Le principe est simple. L'application en est plus délicate, avec des logiques politiques et militaires naturellement divergentes et un équilibre fragile à trouver entre ingérence et laxisme, aussi préjudiciable l'une que l'autre aux intérêts supérieurs de la nation. Il y aura donc toujours tension entre responsables politiques et militaires et des rapports compliqués, avec une succession de crises ne se résolvant que dans la compréhension des logiques de l'autre et la perception partagée du bien commun.

Si nous quittons le champ des opérations et portons notre regard sur l'outil militaire lui-même, la situation n'est pas plus simple, loin s'en faut. Ici, aussi, en l'absence d'une menace forte ressentie par le corps électoral, les politiques et militaires trouvent difficilement des compromis acceptables. Se rappelant parfois que la défense est la mission première de l'État, le politique comprend, théoriquement, l'utilité de l'outil militaire. Mais il le trouve onéreux, rigide, difficile d'emploi, mal maîtrisable. Dès lors que la menace semble s'éloigner, il cherche à en réduire la charge et à faire, sur son dos, des économies à bon compte ; c'est d'autant plus aisé que ce seront toujours les responsables politiques de demain qui pâtiront des gains de trésorerie du jour.



Conférence de Postdam, 1945

La défense étant devenue en Europe un objet technique dont le devenir n'influe plus sur les destins politiques, le sens de la responsabilité historique a tendance à s'estomper puisque les avenir personnels se jouent sur des problèmes de beaucoup plus court terme. Le militaire, au contraire, voit loin parce qu'il se sait issu d'une longue ascendance et qu'il se sent responsable, à juste titre, de la défense de demain ; c'est d'ailleurs, au sein de la nation et dans la durée, un des rôles essentiels de ce corps social. Si lui, professionnel de la guerre, en charge aux heures difficiles des destinées de la nation, ne répète de manière incessante les besoins de défense et ne veille à la préservation des moyens de cette dernière, très peu le feront à sa place. Le soldat sait ce qu'il faut d'effort et de volonté pour construire un outil militaire (l'exemple de la V<sup>e</sup> République est exemplaire sur ce point), mais il sait aussi que l'on casse un système de défense en quelques années.

La rédaction du nouveau Livre blanc sur la Défense et la Sécurité nationale s'est achevée il y a quelques mois. Politiques et militaires se sont opposés dans cet exercice. Au nom des besoins de sécurité interne et externe, au nom de la pérennité de l'outil de défense, au nom des responsabilités, de la souveraineté et de l'autonomie d'action, au nom - finalement - d'une « certaine idée » de la France, les seconds y ont défendu « bec et ongles » des moyens déjà fortement amoindris par le précédent exercice de 2008 et considérés comme « juste insuffisants » par la commission des Affaires étrangères et de la Défense du Sénat. Au nom de la même souveraineté, au nom d'autres exigences, les premiers, au péril de la France, ont poursuivi une logique d'équilibre budgétaire, donc de restriction et de trésorerie, qui ne pouvait que s'opposer aux esprits militaires obsédés en ce qui les concerne par les insuffisances et les impasses capacitaires déjà criantes de notre système de défense.



# LE RÔLE DU CEMA DANS LA GESTION DES CRISES

PAR L'AMIRAL JACQUES LANXADE, ANCIEN CHEF DE L'ÉTAT-MAJOR PARTICULIER DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE ET ANCIEN CHEF D'ÉTAT-MAJOR DES ARMÉES

**L'organisation française pour la gestion des crises a été mise en place en 1991 et 1992 afin d'adapter le processus de décision politico-militaire à la profonde modification du concept d'emploi des forces après la fin de la guerre froide. La guerre du Golfe avait, en effet, montré les insuffisances de notre organisation à faire face à des crises importantes. J'ai eu la chance, du fait de mes fonctions au cabinet de la Défense, à l'Élysée puis à l'EMA, d'être un des acteurs de ce changement qui a eu pour but de refonder le processus de décision politico-militaire en cas de crise et d'y fixer la place du CEMA. Il est utile aujourd'hui de revenir sur cette période car il faut éviter que des réformes inappropriées viennent reproduire les difficultés que nous rencontrions à cette époque.**

Je rappellerai d'abord que, jusqu'à la chute du mur de Berlin, alors que l'essentiel de notre dispositif militaire était déployé face au bloc de l'Est, les décisions en cas de crise en Afrique ou au Moyen-Orient étaient prises par le Président de la République, assisté du Chef d'état-major particulier du président (CEMP), sans procédure formalisée et sans que, le plus souvent, le CEMA en soit partie prenante. Les instructions vers les forces étaient ensuite transmises par le canal du ministre de la Défense soit au CEMA soit, trop souvent, directement au commandement des forces impliquées.

Ce processus avait de très sérieux inconvénients. Il ne garantissait pas que les situations soient correctement analysées et, d'autre part, l'absence fréquente du CEMA dans la boucle de décision renforçait le rôle des cabinets, et notamment celui du ministre de la Défense, et entraînait l'ingérence des cabinets civils dans la conduite des opérations. Le risque existait ainsi que des décisions d'ordre militaire soient prises par des membres de cabinet sans expérience opérationnelle et, surtout sans légitimité en termes de responsabilités. En outre, le CEMA pouvait ne pas être informé des ordres donnés, notamment lorsqu'il s'agissait d'opérations maritimes, par exemple au large du Liban ou en Océan Indien. Il était donc alors, de fait, privé du commandement opérationnel de ces forces.

J'en ai été le témoin en de nombreuses occasions tant comme commandant de force que comme chef du cabinet militaire du ministre. Je me souviens ainsi, qu'alors que je commandais les forces navales engagées dans des opérations de quasi-guerre dans le Golfe Persique face aux Iraniens, j'ai refusé de mettre en application des règles d'engagement inappropriées et dangereuses dont je savais qu'elles avaient été établies par des membres civils des cabinets sans l'aval du CEMA. Et je pourrais citer beaucoup d'autres exemples d'une telle dérive qui était courante et source de graves dangers.

Durant la crise du Golfe, et ce jusqu'au début des combats, François Mitterrand a innové en réunissant un conseil restreint, avec le Premier ministre, les ministres de la Défense et des Affaires étrangères, le Secrétaire général de l'Élysée et le CEMP, chaque fois qu'une décision d'importance devait être prise. Le CEMA n'assistait pas à ces réunions et les instructions d'ordre opérationnel lui étaient transmises à l'issue du conseil restreint par le ministre de la Défense. En fait, c'était le CEMP qui était l'interlocuteur militaire du Président.

À partir de l'engagement des forces, un Conseil de Guerre s'est tenu chaque soir à l'Élysée auquel participaient le CEMA et les quatre Chefs d'état-major d'Armée. Les instructions étaient ensuite répercutées vers les forces, normalement par le CEMA mais, de fait, simultanément par chacun des Chefs d'état-major d'Armée. Il y avait donc là un risque de confusion qui s'est ajouté aux problèmes sérieux posés par le grave désaccord entre le Président et Jean-Pierre Chevènement jusqu'au remplacement de ce dernier par Pierre Joxe.



Novembre 1993 - François Léotard, l'amiral Lanxade, CEMA, et le général Monchal, CEMAT à Strasbourg, à l'Eurocorps. Crédit photo : ECPAD

Compte tenu de cette expérience, et alors que je venais de quitter les fonctions de CEMP et d'être nommé CEMA, il est donc apparu nécessaire, dès mi-91, de modifier profondément notre organisation pour la gestion des crises avec un premier objectif qui était de placer le CEMA clairement comme la seule autorité opérationnelle en face des autorités politiques. Ceci impliquait d'abord de lui donner les moyens d'exercer ses responsabilités et donc de modifier profondément l'organisation des armées. Le principe retenu pour la nouvelle organisation fut de distinguer le commandement opérationnel, désormais assumé totalement par le CEMA, du commandement organique qui demeurerait confié aux Chefs d'état-major de chaque armée. L'organisation opérationnelle interarmées s'est mise en place très rapidement avec l'accroissement du rôle du COA, rebaptisé COIA, chargé de coordonner la totalité des opérations, et la création de la DRM, du COS, de l'EMIA et, un peu plus tard, du CDAOA. Dans le même temps les trois armées se sont réorganisées, au plan organique, en réservoir de forces. Ainsi, le CEMA pouvait s'appuyer sur une organisation militaire tout à fait adaptée à la gestion de crises multiples et très diverses et il apparaissait désormais clairement comme l'unique interlocuteur opérationnel des autorités politiques.

# DOSSIER

La modification du processus de décision politico-militaire proprement dit s'est ensuite imposée pour trois raisons principales. La première était qu'il fallait que ce processus s'appuie réellement sur une analyse complète des situations, tant du point de vue diplomatique que du point de vue militaire et que les évaluations nécessaires au choix des options soient préalablement réalisées.

Il convenait ensuite de faire en sorte que la communication ministérielle durant la crise soit contrôlée et harmonisée afin d'éviter des divergences publiques d'appréciation du déroulement de l'intervention qui étaient d'autant plus regrettables que nos forces subissaient des pertes sur le terrain.

Il fallait enfin, en 1992, se préparer à l'éventualité d'une cohabitation et éviter les tensions graves qui étaient survenues entre François Mitterrand et Jacques Chirac lors du précédent septennat.

Nous avons donc, Hubert Védrine et moi-même, convaincu le Président de revenir à la pratique des conseils restreints, qui avait été expérimentée durant la guerre du Golfe, en la généralisant. Il fut donc décidé qu'un conseil restreint se tiendrait chaque mercredi, à l'issue du conseil des ministres. Ce conseil, ainsi institutionnalisé, rassemblait à l'Élysée, le Premier ministre, les ministres de la Défense et des Affaires étrangères, le Secrétaire Général de la Présidence, le CEMA et le CEMP. Ce processus, qui perdure aujourd'hui, avait comme premier avantage de formaliser la procédure de prise de décision à laquelle participait désormais clairement le gouvernement, et notamment le Premier ministre qui jusqu'alors était souvent tenu à l'écart. On était passé ainsi de ce que l'on appelait jusque là le « domaine réservé du Chef de l'État » à un « domaine partagé » avec le Gouvernement.

Ensuite, le CEMA, devenant l'interlocuteur militaire du Président de la République, était en mesure de donner son appréciation de la situation, de proposer les options opérationnelles pour les interventions envisagées et d'en évaluer les risques pour nos forces.

Il faut, cependant, regretter que la réorganisation n'ait pas été complétée par la création d'un organisme relevant de l'Élysée et chargé d'effectuer la synthèse des situations et d'élaborer les options à soumettre aux conseils restreints. Le National Security Council américain est un modèle qui aurait pu être pris en considération. Nicolas Sarkozy avait évoqué l'établissement d'un tel organisme durant sa campagne présidentielle mais, s'il a décidé de créer un responsable du renseignement placé à son niveau, il n'a pas donné suite à ce projet de Conseil de Sécurité.

Cette nouvelle organisation a, cependant, pleinement donné satisfaction et elle a doté la France d'une capacité de décision très rapide qui est souvent enviée par nos partenaires. Elle a, notamment, parfaitement fonctionné durant la cohabitation 93-95, le Premier ministre, Edouard Balladur, en ayant compris l'intérêt et en ayant complété le dispositif par une réunion préparatoire à Matignon, la veille des conseils restreints, avec la participation d'un représentant

de l'Élysée. Je note qu'Alain Juppé, lorsqu'il est devenu le Premier ministre de Jacques Chirac, a maintenu le principe de cette réunion préalable.

J'ai personnellement expérimenté cette organisation durant les quatre années que j'ai passées comme CEMA, sous deux présidents et avec une période de cohabitation. Elle m'a permis de faire face aux difficultés, souvent très graves, qui sont le lot des situations de crise et, en particulier, de clairement exprimer le point de vue militaire face à des responsables politiques qui peuvent avoir, légitimement, des préoccupations différentes. Le conseil restreint était donc pour moi un lieu privilégié pour faire valoir ma position, jusqu'à, le cas échéant et qui s'est produit au moins une fois, de mettre en jeu ma démission. Il créait en outre, entre ses participants, une relation de coopération qui pouvait être mise à profit, en dehors du cadre formel des réunions, pour faire face à l'urgence.

Le point délicat de cette organisation pour la conduite des crises est la place du ministre de la Défense et donc la relation de celui-ci avec le CEMA. La difficulté trouve sa source dans la Constitution qui distingue clairement les deux têtes de l'exécutif et fait du Président le chef des

Armées. Le gouvernement, et notamment les ministres des Affaires étrangères et de la Défense, sont ainsi placés dans la gestion des crises dans une situation tout à fait particulière, sinon ambiguë. Le passage du septennat au quinquennat a quelque peu modifié cette situation mais, si il

a rendu peu probable la cohabitation, il n'a pas pour autant supprimé la dyarchie à la tête de l'État.

Dans la pratique, l'histoire de la Cinquième République montre que les Présidents ont tous été très attentifs à assumer personnellement la gestion des crises, notamment dans le domaine militaire. Ils ont parfois délégué la gestion militaire de ces crises aux ministres de la Défense, en fonction de leurs relations personnelles, mais ils sont aussi à plusieurs reprises, revenus sur cette délégation comme ce fut le cas après l'affaire du Rainbow Warrior ou encore durant la guerre du Golfe. Il est légitime que le ministre de la Défense soit impliqué dans la gestion des crises mais sous la réserve, tant que la Constitution n'aura pas institué un régime présidentiel comme aux États-Unis, que ceci ne porte pas atteinte au rôle du CEMA qui doit demeurer responsable vis-à-vis du Président de la conduite des opérations. Il y a donc lieu, à cet égard, d'organiser clairement les conditions dans lesquelles le ministre dispose des moyens de suivre la situation militaire tout en évitant le risque d'ingérence des cabinets. Le prochain complexe de Balard devrait permettre de réaliser ce besoin dans de meilleures conditions.

Les décisions qui ont été prises récemment ont inquiété parce qu'elles ont porté atteinte à l'image du CEMA. Le décret de 2009 avait fait de celui-ci, en accroissant beaucoup ses responsabilités organiques, une cible tant pour l'entourage du ministre que pour l'administration civile du ministère. Il était donc sans doute inévitable de revenir sur ces dispositions mais le rééquilibrage aurait dû se faire au profit des Chefs d'état-major d'armées et non à celui du

---

Clairement exprimer le point de vue militaire  
face à des responsables politiques  
qui peuvent avoir, légitimement,  
des préoccupations différentes.

---

SGA. Il est évident en effet que chacune des trois armées a un rôle fondamental à jouer dans la mise en condition des forces et que cela implique notamment qu'elles aient la maîtrise de leurs effectifs et, dans une certaine mesure, de leurs budgets. Le transfert de la fonction RH au SGA est donc à cet égard une grave erreur, qui aura des conséquences opérationnelles et qui devra être un jour rectifiée. Quant au transfert des responsabilités internationales à la DAS, cela n'a pas de réelle signification car je ne vois pas comment on peut imaginer de priver le CEMA de son rôle en ce domaine.

Les responsabilités opérationnelles du CEMA ont été heureusement préservées, *stricto sensu*. Sa relation directe avec le Président de la République a été maintenue et elle est essentielle, il faut le rappeler, car, si le Chef des Armées porte la responsabilité suprême de l'engagement de nos soldats, le CEMA, en raison de sa compétence militaire, est le garant, non seulement des conditions de leur emploi, mais aussi de leur sécurité. Il aurait donc été inacceptable qu'il soit tenu à l'écart du processus de décision dédié au déploiement des forces en opérations. Il appartiendra au nouveau CEMA de conforter cette position et par ailleurs de s'opposer à toute nouvelle tentation d'ingérence du cabinet dans la conduite des opérations car ce serait retomber dans les erreurs du passé.

Je voudrais souligner en conclusion que la réussite de nos forces en Libye comme au Mali résulte d'abord de l'expérience accumulée depuis vingt ans dans les opérations extérieures dans lesquelles elles ont été engagées mais qu'elle a été permise par l'organisation mise en place pour la gestion des crises. Il importe donc que celle-ci soit préservée.

Les décisions discutables qui viennent d'être prises relatives à la gouvernance de la Défense ne sauraient, à l'évidence, être immédiatement remises en cause mais elles doivent être analysées avec la plus grande objectivité afin, si nécessaire, d'obtenir qu'elles soient modifiées pour éviter le risque de compromettre gravement l'avenir.

Je dois enfin, au terme de cette analyse, appeler l'attention sur une dérive qui me paraît menacer dangereusement et de manière très profonde notre conception du rôle des forces armées, leur place dans la société française d'aujourd'hui et donc leur capacité opérationnelle.



Visite CPCO

Le concept de défense était, depuis la Révolution, fondé sur la notion de « Patrie en danger » qui entraînait un système basé sur la conscription. La décision prise par le Président Chirac de professionnaliser l'armée n'a pas été accompagnée d'une réelle réflexion sur ce que devenait désormais le rôle des militaires dans notre pays. Et, de plus, le développement des actions extérieures, en consacrant nos armées, pour l'essentiel, au soutien de la politique étrangère, est venu renforcer dans l'opinion publique le sentiment que le soldat était maintenant un professionnel comme un autre, agissant, le plus souvent, loin du territoire national, et que les risques importants qu'il court sont des risques acceptés, en quelque sorte des accidents du travail.

Je crains que certaines des orientations qui ont été annoncées ne donnent aujourd'hui le sentiment que cette conception du rôle de nos forces est partagée par les autorités politiques de notre pays, avec le risque grave, sous prétexte de concentrer les militaires sur leur cœur de métier, de les confiner, et d'abord leur haute hiérarchie, dans la stricte action de combat sur le terrain. C'est oublier que l'efficacité opérationnelle dépend fondamentalement de la mise en condition préalable des forces et que celle-ci ne peut donc échapper à la responsabilité entière du Commandement.

