

**Par un mouvement amorcé à la fin de la Seconde Guerre mondiale, force est de constater l'accélération de l'effacement progressif depuis le début des années 90, du haut commandement militaire dans l'appareil d'État. Les causes en sont diverses. Elles répondent à l'évolution des sociétés occidentales, à tout le moins européennes, mais aussi à la tendance générale d'une emprise croissante de l'administration civile sur tous les secteurs d'intervention de l'État, eux-mêmes quantitativement en hausse ; phénomène qui n'épargne pas les domaines réputés régaliens. Pour leurs promoteurs, l'institution militaire n'avait aucune raison d'y échapper et les ministres successifs de la Défense - des Armées, désormais - avec leur cabinet, ont poursuivi cette normalisation que d'aucuns jugeaient indispensable et inévitable pour un ensemble de raisons que nous analyserons sommairement.**

La première d'entre elles pourrait être, dans l'esprit des élites qui nous dirigent, la disparition de la probabilité d'une guerre en Europe alors que la France ne se connaît aujourd'hui aucun ennemi de nature étatique. Le fait que les nombreuses interventions sur les théâtres extérieurs des armées françaises soient conduites au nom de la « *gestion de crise* », sans aucune déclaration de guerre au sens juridique du terme, illustre cette évolution, alors que bon nombre d'entre elles, où la France n'était pas toujours partie prenante, se déroulaient en dehors du cadre du droit international (Irak en 2003, Afghanistan dès 2001) ou dans des circonstances juridiques contestables (Kosovo, 1998-99) au regard de ce droit.

La désaffection des élites pour la chose militaire attire dans ce mouvement celle du peuple, d'autant que la réduction continue du volume des armées les éloigne mécaniquement du reste de la société, laquelle d'ailleurs, il faut bien le remarquer, s'éloigne elle-même des valeurs traditionnelles qui habitent l'état militaire. Pour la majorité de nos concitoyens, pour les élus, la classe intellectuelle et dirigeante et pour l'ensemble du corps social, la question militaire devient anecdotique quand elle n'est pas jugée futile ou d'un autre âge. Cet état de fait ne contredit en rien la bonne perception que nos concitoyens ont des armées, mais ce sujet est justement laissé aux « *professionnels* » qui les composent. Et même si l'actualité de ces vingt dernières années montre un engagement permanent de nos soldats sur différents théâtres d'opérations, finalement, pour le politique et la population, ces affaires restent circonscrites aux responsables de l'exécutif et aux nouveaux professionnels de la défense. Ce n'est pas non plus l'opération Sentinelle, sur l'efficacité de laquelle la plupart de nos concitoyens portent un jugement lucide, qui inversera cette tendance générale, qui reste propre aux nations européennes bercées depuis trop longtemps dans l'illusion d'un état de paix éternel.

Dans un tel contexte, il n'est pas étonnant que le haut commandement subisse les effets de cette dégradation dans l'appareil institutionnel, condamné à céder devant la toge comme il sied par loyalisme et légalisme dans un pays démocratique. Une autre raison pourrait provenir, devant la complexité des crises, de la nécessité d'une gestion interministérielle et internationale de celles-ci requérant de multiples intervenants, étatiques ou non, et demandant, en conséquence, la présence de toujours plus d'acteurs civils, membres d'administrations des États contributeurs, de sociétés et d'entreprises civiles œuvrant pour la reconstruction et la mise en route d'une nouvelle administration dans les pays en cause ou, encore, relevant d'organisations non gouvernementales. Si les forces armées interviennent au début de la crise, elles ne sauraient à elles seules la résoudre et conduire ainsi à un meilleur

état de paix.

Le fait également que l'adversaire combattu sur les théâtres soit constitué le plus souvent par des forces hostiles non régulières, apparente les interventions des États à un rôle de police internationale qui s'éloigne en vérité des finalités militaires telles qu'elles existaient jusqu'alors pour un État. La survenue du terrorisme islamique radical, phénomène nouveau par son ampleur et son universalité, contraint les États à intervenir selon de nouveaux schémas militaires et politiques. À ce sujet, il convient de noter la dérive sémantique accompagnant les déclarations au plus haut niveau de l'État sur la nécessité « *d'entrer en guerre contre le terrorisme* ». Outre le fait qu'il n'y a pas grand sens à conduire une « *guerre* » contre une idée, une idéologie ou une perversion de l'esprit par des moyens militaires, de tels propos conduisent à la confusion sur la définition de l'ennemi, les moyens à mettre en œuvre entre forces de police et forces armées et aussi, par voie de conséquence sur les responsabilités des uns et des autres dans les actions visant à résorber la crise.

La situation internationale, son évolution géopolitique et géostratégique, le phénomène de globalisation/mondialisation ne sont pas sans incidences sur la manière dont les États apprécient leur rôle sur la scène internationale ou même sur le territoire national et sur la perception qu'ils ont des missions dévolues à leurs armées. Partant, il n'est pas illogique qu'au sein même des administrations, au premier rang desquelles celle qui « *gère* » les armées, de nouvelles pratiques, de nouveaux rôles, de nouveaux circuits décisionnels voient le jour pour une conduite plus politique des crises qu'elles soient extérieures ou internes à la Nation.

Néanmoins, sous différents prétextes, plus ou moins discutables, la France a choisi, selon un fil directeur partagé par tous les gouvernements depuis plus de 25 ans, de normaliser l'administration des armées, leur organisation jusqu'à leurs structures de commandement et leur fonctionnement courant sans qu'ait été menée une étude préalable sérieuse de leur impact sur leurs capacités opérationnelles. On ne saurait dire si ce plan est délibéré ou s'il s'inscrit dans une continuité ministérielle se nourrissant d'opportunisme ; le fait est que, dans le temps, il s'est élaboré sous le couvert d'une meilleure *efficience* **(1)** de l'emploi des armées et de leur organisation, mais aussi, de manière plus discrète, on n'ose dire insidieuse, en vue d'exercer un contrôle toujours plus étroit du commandement et des armées, habillé par le voile vertueux de l'économie budgétaire et de la rationalisation des organisations et de leurs coûts de fonctionnement. Ainsi, les dispositions dérogatoires de nature administrative ou liées aux spécificités de l'institution militaire qui permettaient aux armées de répondre selon les critères de l'efficacité et de l'unité du commandement, d'une disponibilité instantanée indispensable à toute réactivité opérationnelle ont été rapportées pour revenir au « *droit commun* » des administrations civiles. Pourtant, les finalités de ces dernières ne sont pas de même nature, ni de même essence et n'exigent pas la même contrainte de cohésion et de cohérence nécessaire à la conduite d'opérations militaires.

Le G2S a déjà décrit dans un précédent dossier les mécanismes qui ont foncièrement modifié l'organisation militaire et la répartition des responsabilités entre le haut commandement et les hauts fonctionnaires civils du ministère : la professionnalisation des armées entre 1996 et 2002, l'installation de la nouvelle organisation financière de l'Etat avec la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF) de 2001, mise en œuvre en 2006, la Révision générale des

politiques publiques (RGPP) à compter de 2009 et, enfin, la révision de la gouvernance du ministère en 2013 qui institua, au détriment du commandement, des autorités transverses fonctionnelles. De nouvelles responsabilités se sont vues confiées à des hauts fonctionnaires ou des contrôleurs généraux des armées (ce qui participe de la même volonté de normalisation) ayant autorité dans leur domaine d'intervention sur les chefs militaires, selon une logique de métier.

Il n'est un secret pour personne que ces réformes successives ont été subies par l'institution et imposées à une hiérarchie qui n'avait ni les moyens, ni les arguments, ni la capacité décisionnelle ou même la volonté de les raisonner, de les modérer, encore moins de les contrer, non pas par conservatisme (comme certains dans les cabinets aiment à le penser) mais par une forme d'impuissance à raisonner ce vent de réformes imposé par une administration civile qui méconnaît les principes sous-tendant l'état militaire et ses spécificités pourtant voulues et décidées en leur temps par les autorités politiques. Principes pérennes qui ont été balayés, comme ceux de l'unité du commandement ou de la subordination des soutiens à ce dernier, sans que les conséquences sur les capacités opérationnelles des armées en aient été réellement mesurées, notamment dans le cas d'une crise majeure ou d'une guerre touchant la nation et nécessitant l'emploi de tous les moyens militaires. Appliquées en l'absence de nouveaux principes fondateurs prenant en compte le caractère particulier et « *extraordinaire* » des forces militaires, ces réformes ont été entachées dès leur conception de vices de construction rédhibitoires sur lesquels l'administration – qui n'a jamais tort – n'a pas voulu revenir en dépit des dysfonctionnements clairement affichés **(2)** ; lesquels ont été attribués au manque d'allant et de science d'un commandement dépossédé de ses prérogatives et d'acteurs de terrain soumis aux actions souvent divergentes de multiples donneurs d'ordres... Car, toutes ces « *avancées* » ont été prononcées au nom du professionnalisme – grand mot du monde post-moderne – de chacun dans son métier. Le militaire est donc naturellement relégué au seul métier des armes, rôle reconnu comme essentiellement technique par la haute fonction publique, sans que ne soit jamais défini où commençait et finissait le cœur du métier de soldat. Est alors enlevé à la responsabilité du commandement tout ce qui touche à l'administration et au fonctionnement courant des armées, car participant de tâches ancillaires réputées mal accomplies par le personnel militaire ou mieux adaptées au personnel civil de la défense puisque consistant en des métiers équivalents à ceux pratiqués en secteur civil. En oubliant que ces tâches devraient être totalement orientées vers la finalité opérationnelle des forces, finalité qui n'a pas d'équivalent dans les administrations civiles qui restent étrangères par nature à ses impératifs. Elles demeurent, en effet, occupées aux seules activités de gestion et de production d'actes administratifs, certes nécessaires au fonctionnement des institutions de l'État, mais qui se trouvent cependant fondamentalement différentes de celles nécessaires aux besoins d'une armée en opérations et aux conditions de sa préparation opérationnelle.

Par ce transfert de responsabilités au bénéfice de hauts fonctionnaires, le haut commandement s'est alors vu dépossédé de l'élaboration des budgets, de la conception de la politique du personnel y compris militaire, de la maîtrise de l'immobilier de défense y compris les infrastructures opérationnelles, de la charge des relations internationales **(3)** et, fait plus grave, de la préparation de l'avenir. Autant de domaines dont l'impact est réel sur les capacités des armées et pour lesquels la responsabilité d'en concevoir la politique échappe

désormais au commandement. En particulier, la hiérarchie militaire compte désormais pour peu dans la prospective stratégique et les travaux préparatoires à la rédaction des livres blancs et de leur actualisation, laissés au pilotage et à la coordination d'un haut fonctionnaire **(4)**, alors que le chef d'état-major des armées aurait dû en rester à la fois l'âme et la cheville ouvrière, étant le seul à pouvoir garantir la cohérence des choix politiques avec les réalités militaires par sa connaissance des conditions et des contraintes de l'emploi de la force armée et son autorité sur une chaîne de commandement sans laquelle le principe de forces armées s'effondrerait.

À titre d'exemple, on peut évoquer les conséquences fâcheuses de la dépossession du commandement dans la politique du personnel militaire. Qu'il s'agisse de la politique de formation, de la définition de parcours professionnels, de celle des besoins et des compétences par domaines de spécialités, du taux d'encadrement, du pyramidage fonctionnel, des critères de sélection et de recrutement, de l'élaboration des référentiels en organisation, etc., comment peut-on nier l'expertise irremplaçable des officiers sur de tels sujets et le rôle d'une absolue nécessité du commandement en la matière. De 2008 à 2019, plus de 7 000 postes d'officiers ont disparu au profit d'un accroissement de près de 28 % des fonctionnaires civils (catégorie A et A+) parmi les fonctions de conception...

Le terme de « haut commandement » demanderait d'ailleurs d'être explicité. Pour ceux qui ont des références historiques, le « haut commandement » était une entité difficilement contournable dans les choix autant politiques que stratégiques avant-guerre **(5)**. Depuis la fin de la guerre d'Algérie, par la volonté à l'origine du général de Gaulle **(6)**, son périmètre et son influence n'ont cessé de diminuer jusqu'au rôle actuel de conseiller des plus hautes autorités civiles de l'État, rôle essentiellement reconnu et attribué à deux personnages que sont le Chef de l'état-major particulier du Président de la République et le chef d'état-major des armées. Rôle éminent d'influence pour le premier dans le domaine des opérations et rôle de plus en plus partagé avec les autorités gouvernementales pour le second dans la préparation et dans la conduite des opérations. Car, depuis le décret de 2013 relatif aux attributions du ministre de la défense (aujourd'hui des armées), cette autorité ministérielle est « *responsable (7) de la préparation... et de l'emploi des forces* ». Les Chefs d'état-major d'armée (Terre, Marine et Air) ont quasiment disparu. Quant au reste de la haute hiérarchie, elle ne se voit attribuer que des fonctions de préparation opérationnelle et de gestion courante des formations. La visibilité du haut commandement en province est devenue infime avec la disparition des commandements de régions militaires (devenues entre temps, régions terre, maritime et aérienne) au profit d'un officier général de zone de défense et de sécurité dont le rôle se limite désormais, vis-à-vis des armées à celui de supervision de l'allocation de moyens dont il ne dispose plus lui-même en propre et, vers l'extérieur du ministère, à celui de conseiller du préfet de zone de défense et de sécurité

Plusieurs motifs ont été invoqués pour normaliser l'ordre militaire. Nous l'avons vu, le syndrome du « *professionnalisme* » en premier lieu.

Ce thème du professionnalisme, très développé en milieu civil, pourrait trouver son origine, notamment dans l'administration, par la tyrannie de la norme qui habite depuis quelque temps déjà nos sociétés développées soumises, notamment, au dogme du principe de précaution. Principe antinomique de l'acte de guerre, du moins dans l'acceptation qui l'affecte dans la

société civile **(8)**. Toute activité aujourd'hui doit être encadrée par une législation, une réglementation, des procédures, ensemble kafkaïen censé préserver nos libertés individuelles et produire de la sécurité en tous domaines. Nombre de ces exigences sont inspirées en Europe par l'administration bruxelloise. Ce prurit de normes à observer sous peine de sanctions impose de posséder un corps d'agents compétents en possédant la science et les arcanes et le pouvoir de l'imposer. Bien entendu, la question s'est vite posée d'y assujettir les armées qui ne montrèrent aucun allant sur un sujet perçu comme autant de limites à l'action des armées et d'entraves à leur efficacité opérationnelle, non sans raisons d'ailleurs. Pour imposer ce nouveau corpus de réglementations tous azimuts, on ne pouvait avoir recours qu'aux agents de la fonction publique **(9)** qui, dès lors, trouvèrent en ce domaine l'occasion d'investir de nouveaux postes au sein du ministère et d'envahir jusqu'aux états-majors, car il était hors de question de « *professionnaliser* » des militaires sur de tels sujets. La porte fut ouverte à la bureaucratie civile, servante de la technocratie, entamant davantage l'espace du commandement et le contraignant à composer pour en amoindrir l'impact sur les capacités opérationnelles des forces. Il est intéressant de noter sur ce point que le Contrôle général des armées avait autrefois la responsabilité et le souci de préserver au mieux les intérêts des armées, en fait leur liberté d'action, dans les opérations et lors de leur préparation opérationnelle, en validant au plan juridique les dérogations nécessaires octroyées aux armées. Il semble que désormais, il se soit mué en contrôleur pointilleux de la bonne exécution des prescriptions réglementaires appliquées dans toute leur rigueur.

C'est ainsi que les armées se voient sommées de répondre à tout un ensemble de préoccupations diverses assez éloignées de leur finalité mais accaparantes pour tous en termes de temps et de procédures. Dans cet univers où règne en maître la technocratie, il est certain que le haut commandement se trouve marginalisé au profit de nouveaux acteurs proliférant de l'administration.

À titre d'illustration de ces sujets courtelinesques, dont l'invasion dans la sphère des armées apparaît sans limites, on peut citer les contraintes environnementales ou « sociétales » : création de zones NATURA 2000 dans les camps de manœuvres, programmes d'armement soumis au développement durable (?), salles de restauration sous label ERP pour des lieux ne recevant aucun public (pour pénétrer une emprise militaire, il faut y être invité, celle-ci n'étant pas ouverte au public, etc.), création de rampes d'accès pour les handicapés dans les casernements, conditions d'hygiène et de sécurité du travail de militaires en campagne obéissant aux normes de la vie civile, temps de travail des militaires à l'étude, obligation de création d'associations nationales des personnels militaires (arrêt de la CEDH), etc.

Pour conclure ce vaste sujet sur la place et l'audience du « *haut commandement* », déjà au sein du ministère des armées, sujet qui pourrait être jugé ici polémique par un lecteur superficiel, il faudrait ouvrir un débat qui n'a jamais eu lieu en ces temps de réformes profondes et de mutations non moins exceptionnelles que vivent les sociétés dites développées. Celui de la finalité des armées dans un monde sous tension, en pleine recomposition de « *puissance* ». Or, cette finalité donnait jusqu'ici une plénitude au haut

commandement dans l'exercice de ses responsabilités. Il en est aujourd'hui dépossédé au nom de normes, de contraintes procéduraires, d'obligation de rendement économique et budgétaire. Cependant, un principe majeur est passé sous silence qui fonde la confiance « *de la troupe en ses chefs* » : l'obligation morale du commandement de justifier devant ses subordonnés la juste allocation des moyens pour conduire les missions des armées et de répondre à leurs attentes légitimes en matière de condition du personnel militaire, par exemple.

Cette obligation avait fini par ne plus être remplie, on l'a vu de manière éclatante par les décisions prises par le Président de la République à la suite des événements dramatiques de 2015 et 2016, où il lui fallut arrêter la décrue budgétaire et celle des effectifs, du moins pour la force opérationnelle terrestre. Cette reconnaissance tardive intervenait après les multiples alertes lancées par le commandement depuis déjà quelques années. Celui-ci n'est pas écouté comme il devrait l'être et l'ensemble du personnel militaire en a une conscience aiguë. Or, on peut constater que les hauts fonctionnaires des cabinets qui font prendre les décisions aux autorités politiques et ceux de la haute administration civile qui « gèrent » les moyens **(10)** des armées, ne portent aucune part de responsabilité, au sens juridique du terme, des mesures qu'ils ont fait adopter et qui ont conduit à cette situation. Mais, si une crise grave survenait au sein des armées sur un théâtre d'opérations, imputable au manque de moyens ou à la précarité de la préparation opérationnelle que les armées subissent aujourd'hui, nul doute que le chef des armées tournerait ses reproches exclusivement sur le commandement militaire ; nous en avons eu des exemples récents.

Il y a là une grande injustice et un désordre intellectuel et institutionnel mais bien davantage moral, inacceptables.

### **Général d'armée (2s) Jean-Marie FAUGÈRE**

#### ***Texte tiré du dossier n°20 : Place des militaires au sein du ministère des Armées***

- 
1. Ce vocable qui s'est substitué à celui d'efficacité incorpore l'idée d'une prise en compte économique et budgétaire de l'activité en cause.
  2. On pense en premier lieu à l'incongruité des bases de défense qui rigidifient par excès de procédures et de processus technocratiques l'organisation du temps de paix des armées, tout en diluant les responsabilités entre le commandement et les services de soutien et d'administration.
  3. Au-delà des rencontres d'états-majors.
  4. Aujourd'hui, un diplomate, directeur général des relations internationales et de la stratégie.
  5. Même si, après cette dernière, en Indochine, les généraux Leclerc puis de Lattre et même Navarre ont bénéficié d'une certaine latitude dans le choix des modes opératoires, puis Challe en Algérie avec un certain succès.
  6. Sans doute, avait-il quelques raisons d'en vouloir aux chefs militaires...
  7. « Sous réserve des dispositions particulières relatives à la dissuasion ». cf. décret n° 2013-816 du 12 septembre 2013 (JORF n° 0213 du 13 septembre 2013).

8. Cf. le concept de « zéro mort ».
9. Sous l'impulsion énergique de la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), officialisée en 2016 comme DRH de l'État, qui a considéré le ministère de la défense, avec le concours actif de ses ministres successifs, comme une administration « lambda » assujettie au droit commun...
10. On pense à l'administration de Bercy en particulier.