

**Direction politique et commandement militaire : Qui conduit la guerre ?**

**L'engagement de la force : la prise de décision dans les opérations militaires extérieures de la France depuis la fin de la guerre froide**

**Introduction**

Il faut saluer l'initiative prise par le CEHD et son directeur Jean Christophe Romer d'organiser un cycle de conférences consacrées à la conduite de la guerre. Cette initiative est la bienvenue, tant en raison du sujet traité que de l'approche retenue.

L'intérêt de ce cycle qui va en quelques étapes de la Rome d'Auguste à l'Amérique de Bush tient à la diversité des thèmes et des périodes passés en revue. Mais il oblige aussi à devoir assumer le risque de forts contrastes historiques et un possible éparpillement des réflexions.

Cependant, comment échapper à ce dilemme dès lors qu'il s'agit de la guerre ? Penser la guerre, comme concept et en tant qu'objet d'étude historique, c'est en effet toujours penser des cas particuliers dont les occurrences, néanmoins, sont toutes reliées entre elles.

Il n'y a pas grand-chose de commun entre le raid d'une tribu nomade contre une peuplade sédentaire, le siège de Troyes, une campagne du Maréchal de Saxe, les batailles Napoléoniennes, la poursuite de la guerre à outrance et l'affirmation de la guerre totale au XXème siècle, la chasse aux Talibans dans les grottes de Tora Bora ou encore les combats de ville en Irak. Et pourtant, le sens commun fait reconnaître qu'il existe entre tous ces événements disparates une parenté. C'est pourquoi, sans hésiter, nous les englobons en dépit de la grande variété d'aspects qui les caractérise sous le seul terme de guerre.

Il en va de la guerre comme d'autres concepts que Wittgenstein définit comme des concepts à bords flous. C'est l'usage du concept qui lui confère sens et caractère et laisse finalement sa définition toujours ouverte. La notion varie à chaque époque en fonction de l'usage. Aussi, la guerre ne se connaît bien que par l'étude des cas particuliers. Toute tentative de description globale est vaine et vouée à l'échec.

Si l'on veut analyser correctement le phénomène, il faut en réalité respecter trois précautions de méthode : la guerre s'appréhende dans les cas particuliers ; il ne faut pas faire disparaître la guerre dans un cas particulier ; les cas particuliers sont tous reliés entre eux dès lors que l'histoire les éclaire.

Quoique historiquement reliées entre elles, maintenir toutes les occurrences possibles de la guerre sous l'unité du concept relève cependant de la gageure.

**Direction politique et commandement militaire : Qui conduit la guerre ?**

Phénoménologiquement, la guerre ne peut être décrite une fois pour toute tant ses aspects sont changeants philosophiquement et politiquement. Tous les essais de définition globale traduisent ou trahissent une intentionnalité idéologique. Ils dissimulent en particulier très mal la charge de sens ou de non-sens dont on cherche à affubler le concept. Mais pourquoi donner un sens alors que la signification suffit ?

Si la guerre a un sens, il lui échappe largement. On le retrouve ailleurs : dans des explications préalables métahistoriques (famine, sécheresse, épidémie, migration...) ou infrasociales (violences, pauvreté, chômage...); dans les finalités politiques et stratégiques affichées par les belligérants, finalités réalisées ou épuisées par la guerre. A cet égard, il est aisé de comprendre que les bombardements de la guerre à outrance de la première moitié du XXème siècle ne poursuivaient pas les mêmes objectifs politiques et militaires que les frappes technologiques des « conflits chirurgicaux » d'aujourd'hui.

L'approche diachronique retenue par le CEHD, dans ce cycle de conférences sur la direction de la guerre, incitait à cette mise au point préalable non pas seulement comme un prétexte à l'ébauche d'une réflexion générale sur la guerre mais comme un point de départ à l'étude de notre sujet. On ne commande pas de la même manière selon les époques ni, à chaque époque, selon l'enjeu des combats. Les guerres de Corée ou du Vietnam sont sans commune mesure avec les conflits d'aujourd'hui. L'intervention à terre en Somalie en 1990 ne ressemble en rien à la campagne aérienne du Kosovo en 1999. La première guerre du Golfe en 1991 avec ses bombardements massifs mais circonscrits à des objectifs militaires ne correspond pas à la bataille de pacification actuellement menée en Afghanistan.

Partant de ces observations liminaires, je voudrais au cours de cette conférence consacrée à **l'engagement des forces armées françaises dans les opérations extérieures depuis la fin de la guerre froide** développer une réflexion en trois temps.

Il s'agit, à partir **d'éléments de problématique sur la conduite de la guerre moderne**, de décrire **un changement de paradigme**, de caractériser au double plan **politique et militaire les conceptions qui président à l'engagement des forces françaises depuis la fin de la guerre froide**, ensuite de faire l'analyse critique **des processus de prise des décisions pour la gestion politico-militaire des crises par notre pays**.

**1 La guerre et la conduite de la guerre : éléments de problématique et nouveau paradigme**

Les évolutions dans la conduite de la guerre sont provoquées par de multiples causes factuelles ou sociologiques : les transformations de l'art et des techniques militaires, les changements qui affectent la place et le rôle du soldat dans la société, la nature et la qualité des relations entre l'armée et les pouvoirs institués. Mais ces évolutions découlent aussi, à chaque époque, plus généralement de la perception que les sociétés se font de la guerre, de ses finalités et de la légitimité du recours à la force armée.

**Direction politique et commandement militaire : Qui conduit la guerre ?**

**a) Les visages contemporains de la guerre**

En ce début de XXIème siècle, force est de constater que la guerre sous sa forme « classique » reste bien encore un moyen de la politique pour la plupart des grands Etats du monde qui sont engagés dans des conflits ouverts (Russie en Tchécquie, Etats-Unis en Irak), dans des conflits larvés (Inde, Iran, Pakistan) ou menacent ouvertement d'y entrer (Chine en cas de tentative de sécession de Taïwan). Dans certaines régions du monde, au Moyen Orient ou en Afrique, la guerre semble installée de façon récurrente. Quant à l'Europe, à la lumière de la leçon des Balkans et des problèmes du Caucase, peut-elle vraiment considérer qu'elle sera définitivement épargnée alors que l'expansion géographique de l'Union européenne l'amène à s'interroger sur la stabilité de ses marches et que ses projections militaires extérieures l'exposent ?

Cependant, après la chute du mur de Berlin, pour la France et l'Europe, tous les conflits où leurs armées furent impliquées, correspondent à des opérations militaires menées au nom du maintien ou du rétablissement de la paix et depuis le 11 septembre 2001 de la lutte contre le terrorisme et de la non prolifération.

Ces conflits sont rarement interétatiques comme le fut encore la première guerre du Golfe. Les interventions militaires s'exécutent le plus souvent dans un contexte de troubles ethniques, religieux, voire de guerre civile. Les conflits sont marqués par l'asymétrie des moyens et des finalités entre les belligérants, la participation d'acteurs transnationaux non étatiques (mouvements terroristes, ONG), la multinationalisation des opérations, la privatisation de certaines actions.

Certes, depuis la fin de la guerre froide, les théâtres d'affrontements se sont diversifiés : Koweït, Balkans, Caucase, Somalie, Régions des grands lacs africains, Soudan, Afghanistan, Irak. Les formes de la guerre ont aussi évolué. Elles se sont adaptées aux réalités de nouveaux contextes de conflictualité et aux évolutions de la technologie militaire. Les combats sont ainsi dominés par une distribution très inégalitaire des capacités militaires et de l'accès aux technologies qui modifient et influencent le comportement et la tactique des belligérants. L'asymétrie caractérise de très nombreux affrontements récents menés au nom du maintien ou du rétablissement de la paix. L'avenir reste sans doute marqué par une volonté croissante de la communauté internationale de maîtriser la violence en s'appuyant sur la supériorité militaire de l'Occident. Il est aussi caractérisé par une compétition avivée entre certaines puissances régionales ou certains Etats pour acquérir ou détenir ces mêmes technologies qui confèrent à l'Occident sa suprématie stratégique.

Pour les armées occidentales, il y a bien un nouveau paradigme de la guerre en ce début de XXIème siècle. Ce paradigme est caractérisé par quelques paradoxes :

- La fin de la guerre froide en faisant sauter le verrou nucléaire a restitué d'importantes marges de manoeuvre aux actions militaires conventionnelles ;
- La guerre est politiquement profondément délégitimée mais l'ingérence humanitaire et la logique sécuritaire ont favorisé la « relégitimation » du recours à la force armée. Du sac de riz en Somalie à la guerre en Irak, la

**Direction politique et commandement militaire : Qui conduit la guerre ?**

multiplication et l'intensification de leurs engagements extérieurs, ont pavé la voie de l'interventionnisme militaire des Occidentaux.

- La guerre ne se loge plus comme autrefois dans l'exception mais dans la normalité des relations internationales et cela d'autant plus facilement que la technologie permet de limiter les inconvénients du recours à la force (dégâts collatéraux, environnement, trafic et communications internationales). Il n'y a plus a proprement parlé de temps de paix et de temps de guerre. Les catégories juridiques classiques du droit de la guerre sont devenues largement inopérantes.

A partir de ce paradigme, en France, le regard sur la guerre a profondément changé depuis la fin de la guerre froide.

En terme de finalités, d'effets et de statut, les engagements militaires multinationaux auxquels la France participe aujourd'hui sont en effet difficilement comparables aux confrontations armées du siècle dernier.

Il n'est donc pas étonnant que ces opérations militaires aient profondément altéré notre appareil militaire, sa doctrine d'emploi et ses modalités de direction.

La conduite de la guerre est, en effet, toujours autant conditionnée par les usages de la force que par les modalités de sa mise en œuvre.

**b) ruptures dans la culture militaire de la France**

« Et si maintenant nous passions de l'autre côté de la rivière pour voir la bataille », dit alors Clemenceau.

Dans son ouvrage « Supreme Command » sous-titré « Soldiers, Statesmen and Leadership in Wartime », Eliot Cohen, rapporte ainsi une scène qui se déroule le 30 mars 1918. Winston Churchill, alors ministre de l'armement, a été dépêché en France par le Premier ministre britannique Lloyd Georges pour obtenir un renfort français afin de soutenir la cinquième armée britannique en butte à une intensification de l'offensive allemande en Picardie. Clemenceau avec la délégation anglaise fait alors visite au front. A un moment, après déjeuner, alors que Clemenceau a donné satisfaction aux réclamations britanniques, il invite ses hôtes à assister aux combats.

Mieux qu'un développement, cette anecdote servira de transition avec la conférence précédente de Pierre Jardin relative au grand état-major prussien entre 1860 et 1918. Par contraste, elle fait immédiatement ressortir trois éléments de rupture entre les engagements militaires actuels de la France et ceux du siècle passé :

- Dans les conflits anciens, en particulier ceux du XXème siècle, la défaite de l'ennemi est toujours un point d'aboutissement. L'obtention de la victoire

**Direction politique et commandement militaire : Qui conduit la guerre ?**

concentre tous les efforts politiques et militaires, mobilise toutes les énergies disponibles et absorbe toutes les finalités. « Je fais la guerre, je fais la guerre » répète inlassablement Clemenceau. Dans les très nombreux engagements militaires post Guerre froide, on constate, en revanche, une disjonction, plus ou moins patente, entre objectifs militaires et objectifs politiques. La victoire militaire ne construit plus systématiquement la solution du conflit ni n'en marque nécessairement le terme. Tout au plus, elle conditionne la donne d'une possible sortie de crise politique. Dans les doctrines occidentales, les notions d'escalade militaire, d'anéantissement de l'ennemi sont supplantées par celles de maîtrise de l'adversaire et de limitations des dégâts causés par le recours à la force.

- La faculté de gérer à distance et en temps réel les combats modifie en profondeur la relation entre le décideur politique et le chef militaire. En 1918, même pour un Clemenceau qui trouvait la guerre trop importante pour être confiée aux militaires, il n'était pas envisageable de s'immiscer dans le commandement de la bataille. Au front, Clemenceau monte donc avec des jumelles et son pliant. Les réalités opérationnelles imposaient alors un strict départ entre les responsabilités du gouvernement civil et celles de l'état-major militaire. Aujourd'hui, cette répartition n'est plus aussi évidente. A la fin du XXème siècle, on assiste à une révolution informationnelle qui bouleverse toute la gestion des actions militaires. Celle-ci est au moins aussi importante pour les armées que la révolution mécanique en terme de démultiplication des facteurs. Mais elle est sans commune mesure en terme de réétalonnage des processus d'instruction, de planification et d'arbitrage des décisions.
- Les alliances militaires occidentales d'hier ne correspondent plus aux coalitions multinationales d'aujourd'hui. Durant la première guerre mondiale, comme l'illustre l'anecdote de la rencontre franco-britannique sur le front, et même pendant la seconde, les alliés conjuguèrent seulement leurs forces, les états-majors interalliés coordonnaient voire planifiaient les engagements de chaque contingent national mais ils ne les dirigeaient pas au combat. Les états-majors opérationnels restaient nationaux. La simultanéité des actions, la gestion en temps réels de la manœuvre, les nécessités de l'interopérabilité des capacités poussent désormais à l'intégration systématique du commandement en coalition. En découle évidemment un risque, pour les responsables politiques, de perte de contrôle opérationnel sur les détachements ainsi placés sous une autorité militaire non nationale.

Ces trois ruptures conceptuelle, technologique et opérationnelle dans l'art de la guerre sont désormais bien attestées même si elles ne touchent pas uniformément tous les pays ni ne concernent tous les types de conflits sur la planète.

Elles sont en revanche caractéristiques des engagements militaires actuels de l'Occident, engagements dont les buts sont ethno-centrés sur les préoccupations humanitaires et les intérêts sécuritaires de l'Occident, engagements fondés sur l'écrasante supériorité des capacités militaires occidentales.

A tous égards, les interventions militaires françaises depuis la fin de la Guerre froide illustrent cette nouvelle approche du recours à la force. A rebours, elles vont contribuer à transformer la culture militaire de notre pays.

**Direction politique et commandement militaire : Qui conduit la guerre ?**

L'évolution des conditions, des circonstances et des finalités qui président désormais à l'emploi des armées est, en effet, à l'origine d'une transformation de fond en comble de la politique militaire de la France depuis 18 ans. On est ainsi passé d'une politique dominée par les logiques de dissuasion et de protection à une politique où les missions de projection et de prévention sont prioritaires. On est également passé de l'affirmation dans notre doctrine d'une absolue indépendance des décisions et d'une large autonomie des moyens nationaux à l'application, au sein de l'Union européenne, de l'OTAN ou de coalitions de circonstance, des principes d'interdépendance et d'interopérabilité des capacités. Enfin, on est passé d'une culture politico-militaire déterminée par la gesticulation nucléaire et le rapport de force dans la durée à une culture davantage marquée par la gestion opérationnelle au quotidien et la résolution des crises.

La « singularité » de la politique de défense française initiée par le général De Gaulle au début de la Vème République prend fin avec la guerre du Golfe. Ce n'est pas un hasard. Notre pays prend alors brutalement la mesure de la relativisation de sa puissance militaire dans le nouveau contexte d'après Guerre froide. Il constate aussi le besoin d'adaptation de ses armées aux conditions technologiques et aux contraintes opérationnelles des combats modernes. En partant du constat qu'un conflit conventionnel d'une certaine intensité n'est plus à la portée de la France seule ni d'aucune puissance européenne isolée, la France met en place une armée professionnelle, plus petite, modernisée, projetable et inscrit dès lors ses engagements dans des dispositifs multinationaux, ceux de l'ONU, de l'UE, de l'OTAN.

Du théâtre afghan au Darfour en passant par le Liban, la Côte d'Ivoire, la Bosnie, le Kosovo, la France participe ainsi à un niveau important à presque toutes les opérations de maintien de la paix depuis 1991 et souvent comme nation cadre ou avec des responsabilités particulières en relation avec son statut de membre permanent du Conseil de sécurité et son rôle de *leader* européen.

C'en est fini du splendide isolement militaire français mais aussi de l'ambition d'autonomie de la défense française : l'insertion dans des coalitions de circonstance ou dans des cadres permanents comme ceux de l'OTAN ou de la défense européenne bouleverse complètement des données politiques essentielles qui concernent la souveraineté de notre défense, l'autonomie de nos décisions militaires, les relations de commandement avec les détachements placés sous une autre bannière que le drapeau national.

Même si elle est finalement peu « ressentie » par l'opinion, la transformation capacitaire et doctrinale de notre politique de défense est considérable. Cette transformation, directement liée aux objectifs et aux modalités de nos engagements militaires post Guerre froide, a en effet un très fort impact sur notre appareil de défense, l'organisation de nos armées, les relations entre le pouvoir politique et le commandement militaire.

Cet impact est objectivement très important si l'on en juge à la réforme de notre dispositif de défense entre 1991 et 2008. Il est encore plus percutant si on l'apprécie à l'aune du changement d'état d'esprit de la culture politico-militaire française jusqu'alors marquée par de fortes « spécificités » :

**Direction politique et commandement militaire : Qui conduit la guerre ?**

- A la différence de ses partenaires intégrés pour la plupart dans l'OTAN, l'insertion dans des dispositifs multinationaux ne va en effet pas de soi pour la France. L'idée d'intégration, même seulement au cas par cas et pour les opérations extérieures, heurte un principe fondamental d'indépendance de notre défense sur lequel il y a au départ consensus de la classe politique et de l'opinion. Or, si ce sujet reste polémique, il n'interdit pas des évolutions majeures qui aboutiront par exemple à placer sous commandement de l'Otan les opérations du Kosovo en 1999 et d'Afghanistan en 2003.
- En participant à plus d'une cinquantaine d'opérations militaires extérieures depuis la fin de la Guerre froide, en déployant hors de France, bon an mal an depuis 18 ans de l'ordre de 15 000 soldats, en dépensant de 300 à 600 millions d'euros chaque année, la France, de surcroît, se fait le champion d'un interventionnisme militaire tous azimuts, à vrai dire aussi peu critiqué que réellement débattu. C'est d'ailleurs la gauche pourtant réticente aux aventures militaires extérieures qui, régulièrement au pouvoir de 1988 à 2002, favorisera ce changement d'amure, au nom de la défense du droit international et de l'ingérence humanitaire.
- La relation entre pouvoir civil et autorité militaire a toujours été compliquée en France. Elle restait perturbée par les séquelles des conflits de décolonisation, en particulier la guerre d'Algérie. La co-gestion des « opex », depuis la guerre du Golfe en 1991, a définitivement purgé ce passif. Des relations de confiance réciproque ont été pleinement établies entre pouvoirs civils et responsables militaires. Le rôle de l'Amiral Lanxade au moment de la démission de JP Chevènement lors de la guerre du Golfe est emblématique de ce changement d'esprit. Les liens entre les cabinets chargés du suivi des crises (Elysée, Matignon, ministère des affaires étrangères, ministère de la défense) et les états-majors ont été automatiquement resserrés.

Les engagements militaires de la France depuis la fin de la guerre froide sont ainsi à l'origine du reformatage de ses armées. Ils contribuent au réaménagement en profondeur la culture politico-militaire française. Ils sont, en outre, très emblématiques des nouvelles conceptions qui dominent l'usage de la force en Occident.

**2 - L'engagement des forces françaises : conceptions politiques et actions militaires**

**a) Les armes re-légitimées et dépolitisées**

**Direction politique et commandement militaire : Qui conduit la guerre ?**

En France et plus largement aux Etats-Unis et en Europe, les changements dans le recours à la force se situent d'abord au niveau des fins politiques mais aussi de la conduite de la guerre proprement dite.

Les actions de forces déployées dans le cadre d'opérations de la paix, voire une intervention du type de celle des Etats-Unis en Irak, ont toutes pour caractéristique principale de ne pas rechercher l'anéantissement de l'adversaire, la défaite d'un belligérant parmi d'autres, la destruction économique, la conquête ou l'occupation. Elle cherche la préparation de conditions favorables à la médiation et à une solution politique. Ces changements sont reflétés dans la transformation des approches politico-militaires, l'évolution de la manœuvre tactico-opérationnelle et les techniques mises en oeuvre.

De façon générale, la conduite de la guerre intègre désormais comme préalable la préoccupation de maîtrise des opérations et de contrôle des situations. La question clef est : comment réduire le plus possible la part violente de l'affrontement ? Comment régler la violence de façon à ce qu'elle ne fasse pas empirer l'affrontement et rende le retour au calme et à la paix toujours possibles ? On ne doit pas se permettre dans le déroulement des opérations, dans la gestion des hostilités, des actions qui seraient de nature à rendre impossible la confiance réciproque quand il sera question de paix. La préoccupation n'est pas nouvelle mais elle s'impose avec plus de nécessité dès lors que dans la plupart des conflits actuels, les interventions occidentales sont menées avec pour seuls enjeux et visée explicite le rétablissement de la concorde civile et de l'état de droit.

Grâce aux moyens d'information et de commandement qu'apporte la technologie, politiques et militaires se sont alors mis à rêver à des actions qui évinceraient définitivement la part de hasard dans la guerre et les risques involontaires de dérapages.

Ainsi dans le double registre idéologique et pratique, on observe une tentative de « pacification » et de « dépolitisation » de l'usage de la force qui est censée ne rechercher aucun avantage direct pour les intervenants sauf la réalisation de conditions propices à la paix, au retour à l'état de droit ou de concorde civile.

L'emploi des armes est conçu comme neutre par rapport aux issues politiques du conflit qu'il ne doit donc pas faire dégénérer. C'est évidemment une fiction. On le voit aujourd'hui en Irak et en Afghanistan et hier en Côte d'Ivoire ou au Kosovo. Une armée, même impliquée comme tiers dans un conflit, n'est pas une masse inerte sans pesée sur l'évolution de la situation. Elle en devient ou problématiquement l'otage, si elle n'agit pas assez efficacement, ou bien elle façonne par ses actions l'issue politique en faisant profondément évoluer les rapports de forces sur le terrain. Mais cette fiction est politiquement rassurante.

Elle conduit à l'idée que l'engagement militaire est une étape, un processus purement technique dans la réalisation d'un objectif politique lui différé (souvent sine die, sans agenda politique ni calendrier de retrait militaire, comme en Afghanistan depuis bientôt sept ans).

On constate la mise à distance « idéologique » de la guerre par le politique à laquelle est censée répondre l'« aseptisation » de l'action militaire sur le terrain et

**Direction politique et commandement militaire : Qui conduit la guerre ?**  
dans le discours. On envisage des interventions limitées, des frappes chirurgicales, des actions professionnalisées, technicisées, voire privatisées. L'euphémisation du vocabulaire est à cet égard significative. On parle de campagne aérienne, d'opérations extérieures, de forces d'interposition, d'action humanitaire. Jamais de conflits ni de guerre. Paradoxalement en France, en 1999, la loi requalifie de guerre les opérations en Algérie mais évite ce terme pour parler du Kosovo. La guerre est ainsi reléguée dans le passé.

Evidemment cette reconstruction idéologique des faits n'abuse que ceux qui veulent bien se laisser prendre. Elle a cependant pour inconvénient d'éteindre la prise de conscience et de rendre largement atone dans notre pays le débat sur l'ampleur et la pertinence de l'interventionnisme militaire français depuis près de vingt ans.

Evidemment ce que la précision des frappes, la technicisation des opérations, l'adoucissement de la coercition, voire la privatisation (Haliburton et Blackwater en Irak) met à distance du politique, la gestion en direct et en temps réel des opérations, l'éclairage par les médias des théâtres d'intervention le rapproche nécessairement de la responsabilité du politique. Juste retour des choses avec le risque de l'effet boomerang. Comme la France l'a bien mesuré en Côte d'Ivoire entre 2002 et 2006.

La gestion des affaires politico-militaire a en outre réaménagé en profondeur par ces conceptions nouvelles du recours à la force armée (souci de neutralité de la force, volonté de limitation et de maîtrise de la violence, absence de solution de continuité par rapport aux temps ordinaires et cela dans tous les domaines : juridique, économique, environnementaux). Il s'agit de ne pas délégitimer politiquement les actions militaires par de possibles effets annexes non maîtrisés.

D'où un mouvement paradoxal, de « dépolitisation » des engagements militaires pour mieux les justifier et éviter une surexposition de la responsabilité politique d'un côté et de l'autre des formes d'ingérence parfois très forte des donneurs d'ordre politiques dans le détail de la gestion opérationnelle, ce que la technique aujourd'hui facilite. On constate donc à la fois un risque de mauvaise lisibilité politique des finalités militaires poursuivies et un risque de confusion des genres et des échelons de responsabilité.

Ainsi, ce qui m'a frappé dans les déclarations de Bernard Kouchner quand il a été interrogé, en septembre 2007, sur les risques de frappe en Iran, ce n'est pas qu'il ait dit que la guerre était possible (tout le monde s'en est étonné, je ne reviens pas sur cette polémique). Ce qui m'a fait sursauter c'est quand on lui a demandé ce qu'il voulait dire par « la guerre », il a répondu : « c'est l'apanage des militaires ». Non, ce n'est pas l'apanage des militaires, c'est évidemment l'apanage des politiques. Mais c'est parfois si commode de l'oublier.

## **b) Interactions politiques et militaires dans la gestion des opérations**

De « la guerre est une chose trop importante pour être confiée aux militaires » selon le mot de Clemenceau déjà évoqué à la « dissuasion c'est moi » de François Mitterrand, résumant d'un trait les principes de la monarchie nucléaire instaurée par

**Direction politique et commandement militaire : Qui conduit la guerre ?**

le général De Gaulle, fondateur de la Vème République, on constate durant tout le XXème siècle, une volonté de subordination absolue des affaires militaires aux décisions politiques.

Néanmoins, jusqu'à très récemment, la gestion à distance des opérations militaires impliquait toujours une très large délégation d'initiatives et de compétence aux états-majors dans la gestion des engagements armés sur le terrain. Au pouvoir politique la conduite de la guerre, aux militaires le choix des armes et la liberté de la manœuvre.

La fin de la Guerre froide débouche sur une nouvelle contextualisation de la guerre, donc sur une autre conceptualisation des opérations militaires, de leurs finalités, de leur contrôle.

A la différence des guerres du XXème siècle, le sort entier de la communauté nationale n'est pas en jeu dans les engagements militaires actuels. L'équation et l'implication politique ne peuvent donc avoir ni le même sens ni la même densité que lors des deux conflits mondiaux quand la survie de notre pays était directement en cause ou au moment de la Guerre froide quand le destin de notre pays reposait sur la dissuasion nucléaire et l'équilibre stratégique entre les blocs. Alors même, dans les conflits extérieurs, se jouait, à chaque fois, quelque chose d'essentiel pour le pays, comme dans les guerres d'Indochine ou d'Algérie.

L'investissement politique dans les conflits présents est forcément devenu beaucoup plus relatif pour les dirigeants français, de Mitterrand à Sarkozy, et de même est devenu plus incertain ce qu'ils confient en fin de compte aux succès des armes.

Plus généralement, pour un dirigeant occidental, le succès des armes, n'est plus seulement tributaire de leur efficacité intrinsèque mais de la réduction, au maximum, des inconvénients politiques liés à leur emploi. Au premier rang des préoccupations, on retrouve la question de la létalité des engagements militaires dont attestent les problématiques de « zéro mort » ou des « dégâts collatéraux ». Il n'est donc plus question pour le décideur politique de laisser aussi largement « inquestionné » le choix des armes et des modes d'action militaires. Il n'intervient pas seulement comme naguère pour arbitrer les grandes options stratégiques et lever des hypothèques tactiques sensibles : entériner l'emploi de telle arme problématique ou accepter une anormale prise de risque.

Ainsi, par dérogation, à cause du statut de la France dans l'OTAN, les premières frappes françaises sur le Kosovo, planifiées par le général Clarke, furent préalablement discutées et validées à Matignon et à l'Elysée (cohabitation oblige) en raison de dégâts collatéraux possibles.

Comme l'illustre cet exemple, les interventions politiques dans le champ opérationnel sont, par ailleurs, plus liées aux retentissement d'une opération qu'à son développement militaire, d'autant plus fréquente que le terrain politique et médiatique est exposé.

Le décideur politique est à la fois tenté de s'immiscer au cœur de la gestion opérationnelle et paradoxalement il peut être de plus en plus amené à se tenir en lisière de la planification d'actions complexes et fortement intégrées par des états-

**Direction politique et commandement militaire : Qui conduit la guerre ?**  
majors, *a fortiori* lorsque ceux-ci ne sont pas placés sous son contrôle direct, car multinationaux.

Ce nœud de contradictions est d'ailleurs un point névralgique dans le processus de décision en matière politico-militaire.

La direction des opérations militaires est aujourd'hui impressionnée par les changements d'approche politique et profondément modifiée par les évolutions que la technologie imprime à l'art de la guerre.

La révolution dans les affaires militaires, les progrès enregistrés dans les technologies de l'information et de la communication bouleversent en effet non seulement toute la donne des conflits armés mais les processus de mise en œuvre de la force et du commandement s'en trouvent aussi complètement modifiés.

Désormais, on peut gérer la guerre partout en temps réel. C'est ce qu'ont bien montré, pour la première fois, les frappes de missiles sur Bagdad lors de la première guerre du Golfe. Dès lors la répartition des responsabilités entre le politique et le militaire se trouve profondément transformée. La notion de délégation n'a plus le même sens. Les hiérarchies sont aussi chamboulées. D'autant que la séquence des missions proprement militaires et des actions civiles d'accompagnement ne se suivent plus automatiquement dans le temps mais sont le plus souvent imbriquées.

Ce qui est nouveau désormais aussi, c'est la différenciation des registres d'intervention politico-militaire sur un même théâtre, c'est la juxtaposition des modes opératoires, c'est l'accroissement de la complexité tout à la fois liée et rendue possible par la révolution des technologies militaires. La guerre se déroule désormais sur plusieurs plans et dans plusieurs dimensions tant pour les opérations militaires proprement dites que pour les actions civiles d'accompagnement. La nouveauté réside dans la simultanéité ou la quasi simultanéité des actions et la gestion en temps réel des combats.

Le commandement militaire doit s'adapter. La gestion en direct et en temps réel des opérations affecte tout à la fois les rapports hiérarchiques et verticaux au sein des armées (Les films récents « La vallée d'Elah » ou « La bataille d'Habidha » le montrent très bien.) et le système classique de répartition et de délégation de compétences entre pouvoirs civils et autorités militaires.

De même qu'entre le satellite, le drone et le fantassin, la chaîne d'informations et de commandement est continue, de même entre un officier général et un chef de peloton qui disposent tous deux des mêmes informations, il n'y a plus besoin d'échelon hiérarchique intermédiaire. D'un PC, à distance, émane tout à la fois en opération l'ordre d'engager le feu donné à une section et l'instruction transmise à un avion de chasse de délivrer un tir de missile pour dégager une position. On constate donc un effacement des hiérarchies verticales en opération au profit de chaînes courtes d'information et de commandement.

Et on constate en même temps un effacement des plans d'étagement des décisions entre politique et militaire.

### **Direction politique et commandement militaire : Qui conduit la guerre ?**

Classiquement dans un conflit, les décisions stratégiques étaient prises par le pouvoir politique sous éclairage de l'expertise militaire ; les décisions tactiques étaient approuvées par l'autorité politique qui laissait aux chefs militaires une assez grande liberté d'exécution de la manœuvre. Les décisions opérationnelles, sur le terrain, ressortissaient de l'initiative exclusive des états-majors et du commandement militaire. Cette répartition conserve sa pertinence mais dans les opérations militaires aujourd'hui elle n'est plus aussi stricte. Elle dépend des circonstances, des milieux, de l'impact politique et médiatique de l'action elle-même. C'est le chef du gouvernement israélien qui donne directement l'ordre de tirer un missile contre le refuge d'un dirigeant du Hamas à Gaza ; c'est le Président de la République française qui donne l'ordre d' « éclairer » ou d'engager le feu contre une colonne rebelle infiltrée au Tchad.

La technologie permet donc de raccourcir les chaînes décisionnelles et dans une certaine mesure, si besoin, en fonction des *desiderata* des responsables, de rapprocher voire ponctuellement de confondre l'instruction politique et l'ordre militaire en matière opérationnelle.

Inversement pour des actions complexes et fortement intégrées, la prétention du décideur politique à s'ingérer directement dans la gestion des opérations militaires est généralement dissuadée. Elle serait par trop perturbatrice de l'efficacité militaire. Cette butée technique n'est pas en soi un problème dès lors que l'on se situe dans un cadre strictement national. On en revient alors classiquement aux systèmes d'arbitrage et de délégation habituels entre politiques et militaires, aux procédures itératives d'instruction, d'approbation, de planification, d'exécution et de restitution des décisions opérationnelles.

Tout se complique en revanche pour les opérations placées sous commandement multinational ou intégré, ce qui est désormais devenu la norme pour les Français et les Européens dont les forces armées sont presque toujours maintenant « engerbées » en opération dans des dispositifs internationaux. Une fois l'approbation de principe donnée à une action, le dirigeant politique, sauf si son pays est l'architecte de l'intervention (c'est le cas des Etats-Unis dans toutes les opérations d'envergures depuis l'après-guerre, c'est aussi, parfois, celui de la France comme en ce moment avec l'EUFOR au Darfour) n'a plus son mot à dire. Il n'est plus officiellement présent dans la boucle de la planification qu'il ne valide pas. Il n'est plus, sauf en bout de course, dans le processus de restitution de la mission. Il n'obtient d'ailleurs d'informations sur le déroulement et le *debriefing* à chaud des opérations que dans la mesure où il a des moyens nationaux qui y sont directement impliqués. Il en obtient aussi par la bande, avec l'activation de ses propres réseaux de renseignement et par le recueil des informations qui passent entre les mains des officiers de son pays placés au sein des états-majors de force.

Sauf lorsque son pays détient le rôle de « nation-cadre » d'une opération, le décideur est plutôt ramené à une position de retrait, parfois plus confortable mais qui n'est pas sans risque sur la « débilisation » de sa responsabilité.

Le partage de l'implication militaire dans des actions collectives allège en effet au départ la prise de risque pour le décideur, celle-ci est diluée. Cependant elle ne dégage pas sa responsabilité qui peut se trouver exposée à son corps défendant. Cette préoccupation fut à l'origine du strict contrôle exercé par les Autorités

**Direction politique et commandement militaire : Qui conduit la guerre ?**

françaises sur les plans de frappe de l'OTAN durant la campagne du Kosovo et des polémiques qui suivirent avec nos alliés. Cette cote était en réalité mal taillée mais elle habillait au moins le souci des Autorités françaises de l'époque de concilier la nécessité de l'intégration opérationnelle de la manœuvre aérienne sans abdiquer complètement un droit de regard et de contrôle politique des frappes.

Quand on observe la séquence des trois opérations militaires d'envergures auxquelles la France a participé depuis 1991, guerre du Golfe, Kosovo, Afghanistan, force est de constater une tendance de plus en plus marquée à l'intégration de nos forces et à la délégation de leur commandement. Cette évolution procède de choix politiques mais va aussi de paire avec la nature des combats. On ne dirige pas de la même manière les bombardements massifs de 36 jours, principalement destinés à détruire l'armée irakienne déployée en zone désertique, la campagne aérienne de 79 jours sur des objectifs civils et militaires en Serbie et au Kosovo et les actions aériennes de frappes ciblées puis d'appui au sol menées sans désemparé mais plus sporadiquement depuis six ans en Afghanistan.

Pendant la guerre du Golfe, la France avait tenté de maintenir la fiction d'un état-major aérien français séparé à côté de l'état-major dirigé par les Américains. Cela ne pouvait pas marcher. Dans la réalité, la feuille de route était bien établie par la planification américaine et l'échelon français était une simple courroie de transmission des ordres qui apparut vite superflue. Au Kosovo, pour des raisons d'efficacité militaire, la France a accepté d'intégrer une partie de sa flotte de combat sous commandement de l'OTAN mais elle a imposé à SACEUR, de façon unilatérale, une validation préalable par Paris, au niveau de l'état-major de toutes les missions effectuées par les avions français et au niveau politique un contrôle des frappes effectuées par la coalition. En Afghanistan, non seulement nos moyens aériens sont placés sous commandement intégré mais nous avons accepté une intégration complète et sans condition du schéma de planification opérationnelle. En clair, dès lors que le principe d'une mission tactique est approuvée par notre pays, il n'a plus droit de regard sur la détermination des objectifs au cas par cas. Il subsiste bien dans les faits un « bouclage » de corroboration par l'état-major des armées français (au niveau du CPCE) pour les missions opérationnelles confiées à nos avions mais pas de remontée au niveau politique sauf en cas de problème.

On mesure, par exemple, en cas de graves dégâts collatéraux, les effets d'une surexposition soudaine pour le responsable national, en quelque sorte « cueilli à froid » et pourtant sommé de s'expliquer. Le bilan des frappes en Afghanistan, cela est choquant, est ainsi complètement tenu secret ou faiblement restitué par les états-majors en charge.

La principale conséquence de cette évolution est un risque de désimplification progressive du politique qui s'en remet aux militaires pour la bonne fin des opérations, et qui plus est, à des militaires en quelque sorte rendus a-patrides par leur intégration dans des dispositifs multinationaux. Tant que la cohérence politique et militaire de la mission demeure forte, cette dérive est limitée. Plus, comme c'est le cas en Afghanistan, les objectifs deviennent flous et l'opération dure, plus les choses risquent, à un moment ou un autre, de devenir problématiques au plan politique.

**Direction politique et commandement militaire : Qui conduit la guerre ?**

**3) Prise de décisions, responsabilités et emplois de la force.**

La multiplication et l'internationalisation de nos interventions extérieures ont entraîné une réforme dans la chaîne d'instruction et de direction des engagements militaires. Cette réforme a concerné très inégalement l'ensemble du processus. Autant le versant militaire a été réaménagé en conséquence autant le versant politique est resté défaillant. La donne institutionnelle de la Vème République est restée inadaptée aux réalités politiques nouvelles. Les instances de coordination de l'Exécutif dans la gestion des crises n'ont pas été perfectionnées. Dans ce domaine, toutes les évolutions sont demeurées empiriques et tributaires des modes de gouvernement de chaque président (Mitterrand, Chirac, Sarkozy) et des circonstances politiques internes (nombreuses cohabitations entre 1993 et 2002, tendance à la présidentialisation du régime accentuée depuis).

**a) Rôle et influence accrus des militaires français dans les processus décisionnels**

La priorité donnée à la projection extérieure dans notre doctrine et les impératifs d'une gestion opérationnelle quotidienne ont entraîné une réforme des circuits et des organes internes aux armées. Cette réforme confirme la place centrale des problématiques opérationnelles au sein du ministère de la défense. Le renforcement constant du rôle du Chef d'état-major des armées depuis 1991 qui aboutit à la réforme statutaire de 2005 en est la preuve la plus éclatante. La création d'une direction du renseignement militaire à disposition du CEMA, la mise sur pied du COIA devenu depuis CPCE, centre de planification et de contrôle des opérations qui fonctionne 24h/24h, le renforcement de toutes les structures d'états-majors opérationnelles ont par ailleurs donné une assise structurelle qui permet au chef militaire d'être le principal acteur en mesure d'éclairer la décision politique et d'y répondre.

L'importance de l'activité opérationnelle des armées est venue renforcer le poids et l'influence de l'état-major des armées dans le processus décisionnel relatif à l'emploi de la force parce que celui-ci détient quasi exclusivement dans l'appareil d'Etat l'information et l'expertise en la matière, parce qu'il concentre désormais entre ses mains tous les pouvoirs d'arbitrage interne aux armées, parce qu'il est désormais directement ou par les officiers qu'il positionne à l'ONU, à l'UE, à l'OTAN ou dans les états-majors de coalition, pour le politique un point de passage obligé dans la gestion des crises.

Les opex ont redonné des marges de manœuvre aux officiers français. Elles ont élargi le champ d'action internationale de l'état-major des armées qui s'était trouvé restreint entre 1958 et 1990 par la limitation des actions militaires française au temps de la Guerre froide et par le retrait français des instances militaires de l'OTAN. Les militaires français non seulement ont pleinement investi leurs nouvelles missions opérationnelles mais leur influence s'est désormais accrue bien au-delà des cercles et des circuits où ils se voyaient autrefois confinés.

Voilà qui change complètement la nature des rapports avec les décideurs politiques ; ce qui peut parfois poser aux politiques des problèmes qui n'ont toujours pas pris la pleine mesure de ces évolutions. Quand le général Kelche en 1999, à l'occasion des accords de cessez-le-feu au Kosovo et des pourparlers entre alliés, envisage

**Direction politique et commandement militaire : Qui conduit la guerre ?**

positivement pour la France le principe du commandement de la zone de *Mitovica*, politiquement la plus exposée, il rigidifie une position qui n'a pourtant pas été encore arbitrée en haut lieu.

Cette autorité nouvelle et nécessaire du CEMA, étant donné l'importance de son rôle opérationnel et international n'est pas problématique en soi. Elle le devient en revanche du fait de l'absence de normalisation institutionnelle et politique des modes de décision à l'intérieur de ce qu'il est convenu d'appeler le domaine réservé du président de la République.

**b) Opacité du domaine réservé, défaut de coordination et de contrôle des décisions politico-militaires au sein de l'Exécutif**

Depuis quelques années, on observe tout d'abord un raccourcissement de la chaîne de décision entre le chef de l'Etat, chef des armées et l'Etat-major des armées.

Ce phénomène n'est pas récent - on a déjà évoqué le lien privilégié développé par F Mitterrand avec l'amiral Lanxade pendant et après la guerre du Golfe - mais ce phénomène a eu tendance à s'amplifier au cours des dernières années en créant des empiètements de responsabilité au détriment des ministres en charge de la gestion diplomatique et militaire des crises.

La priorité opérationnelle est par nature envahissante, c'est pourquoi il faut prendre garde politiquement à correctement la border et à ne pas arbitrer tous les dossiers de défense comme il est justifié de le faire en urgence durant une crise.

Le raccourcissement de la chaîne de décision présente en effet l'avantage de la réactivité mais l'inconvénient de créer un coupe-circuit avec le gouvernement pourtant constitutionnellement responsable de la politique de défense du pays. Si les interventions de nos forces étaient rares, si elles étaient courtes, passe encore. Mais il s'agit rarement d'opérations coup de poing du type de celle de Kolwezy ou de soutien ponctuel comme à Timor. Nous sommes entrés dans une période où les engagements militaires sont à la fois nombreux, pérennes et politiquement fort complexes.

La gestion directe et très personnelle des crises chaudes par le président de la République, en Côte d'Ivoire, au Tchad, au Liban ou en Afghanistan pose problème. Il y a un risque de dérive pour le bon fonctionnement des Pouvoirs publics.

Il ne s'agit pas de dénier au chef de l'Etat ses compétences constitutionnelles pour gérer l'exception, prendre dans l'urgence ou en plein conflit les décisions que la situation militaire exige, de nier ses prérogatives comme chef des armées mais de contester une confiscation systématique du débat et de la décision quand la situation ne le requiert pas. Dans quelle autre démocratie voit-on le Parlement à ce point privé de voix et le gouvernement sans expression dès qu'il s'agit des engagements militaires de notre pays ? Dans quelle démocratie depuis six ans une opération comme celle d'Afghanistan pourrait-elle se dérouler sans jamais qu'un vote ne l'approuve au Parlement ?

**Direction politique et commandement militaire : Qui conduit la guerre ?**

Les procédures qui dans l'esprit de la Vème République étaient adaptées aux graves troubles et aux conflits majeurs exposant directement l'intérêt national, voire le destin de la nation, sont devenues le mode ordinaire de gestion des opérations extérieures. La dérive a été progressive mais jamais on avait été si loin.

Pourtant, le bon sens indique que l'on ne peut pas conduire les opérations extérieures par des procédures si dérogatoires à l'impératif de contrôle démocratique, par des procédures méprisant à ce point la responsabilité gouvernementale et ignorant délibérément le Parlement. Cela n'est politiquement pas raisonnable. D'où l'impression fâcheuse et même dangereuse pour les soupçons qu'elle alimente d'une sorte de boîte noire élyséenne où tous les ordres seraient émis.

Le dialogue privilégié entre le Chef de l'Etat et le chef d'état-major des armées, la ligne directe entre chef d'état-major de la République et le CEMA, ne doivent en tout cas pas aboutir à des coupe-circuits au sein de l'Exécutif sur des sujets qui nécessairement impliquent les départements, plusieurs ministres et les services de renseignements non militaires.

Or, la consultation et la coordination interministérielle fonctionnent mal dans le domaine de la sécurité et de la défense. Les instances foisonnent, de rang ministériel : cellule de crise du ministère des affaires étrangères, UCLAT à l'intérieur, échelon gouvernemental : comité du renseignement, comité restreint, réunions du SGDN, niveau présidentiel : conseils restreints et conseils de défense. On n'a jamais, en dépit de l'effervescence des activités militaires, du renseignement et de la lutte anti-terroriste depuis 2001, procédé à un toilettage institutionnel indispensable. Le système est aujourd'hui grippé : la cellule de crise est désormais abonnée aux seules opérations humanitaires « light » ou au sauvetage de nos ressortissants, les conseils restreints se réunissent sans régularité, les conseils de défense sont si lourds qu'il ne sont qu'une épisodique chambre d'enregistrement.

Pour rendre plus efficace notre système de concertation et d'arbitrage interministériel dans la gestion des crises, il faut simplifier les structures, clarifier les procédures, rendre régulières les réunions de gestion interministérielle de crise, faire remonter à l'arbitrage présidentiel les dossiers ainsi instruits. Il faut mettre sur pied de nouveaux mécanismes interministériels qui assurent mieux et de façon plus lisible pour les autorités concernées (la défense, les affaires étrangères, les services de renseignement...) la préparation des décisions qui seront soumises à un conseil des ministres restreint présidé par le chef de l'Etat.

C'est le gage d'une meilleure préparation des décisions, d'une meilleure notification des instructions et d'une plus claire délégation des ordres. D'une certaine manière, c'est aussi un gage pour les Autorités politiques ne pas se trouver prise au dépourvu s'agissant de la mise en cause possible de leur responsabilité politique, en raison de dérapage ou d'insuffisance militaire comme au Rwanda, en Bosnie, ou en Côte d'Ivoire.

C'est sur ce point de problématique que je voudrais conclure pour engager la discussion avec la salle.

**Direction politique et commandement militaire : Qui conduit la guerre ?**

**Conclusion**

Aujourd'hui, la responsabilité des dirigeants politiques français pour les décisions relatives à l'emploi de la force armée se trouve exposée en effet à trois types de difficultés.

- Leur responsabilité a tendance à s'effriter avec la durée des engagements militaires extérieurs. Dans les conflits actuels, les actions militaires doivent avoir un rendement politique toujours manifestement positif et pas seulement un rendement politique différé au jour de la victoire. A la longue, et quels que soient les succès militaires, une opération de la paix sans résultat politique probant apparaît une opération dépourvue de légitimité. La durée est un facteur de décrédibilisation du bien fondé de l'intervention. Or, plus l'intervention militaire dure, plus la tentation est grande de laisser filer les choses.
- Leur responsabilité a tendance à se diluer du fait de l'intégration de plus en plus systématique des détachements militaires dans des dispositifs multinationaux. La conduite politico-militaire de combats complexes menés dans la durée réaménage dans ce cadre fortement les processus décisionnels et la répartition des rôles et des responsabilités. La césure entre niveau politique et niveau militaire qui a tendance à s'estomper au niveau national apparaît de nouveau plus tranchée entre l'Exécutif français et le commandement multinational. Dès lors, par exemple, que des avions français, sous commandement américain ou Otanien, participent à des actions d'appui ou de combat rapproché, dans des actions anti-guérillas comme en Afghanistan actuellement, les responsables politiques français se retrouvent logiquement placés sur la touche en matière de planification des options militaires. Le degré de sophistication, de précision, de réaction et d'intégration des facteurs au combat rend, par ailleurs, nécessairement réduit le contrôle politique (ou les velléités de contrôle politique) sur les réalités opérationnelles en cours. C'est à ce moment que se pose avec encore plus d'acuité la question du risque imprévu et non assumé et celle de la nature de la délégation donnée par le politique au militaire. Dans un cadre national, c'est simple. Quand le gouvernement israélien décide d'engager des missiles sur Gaza ou dans le sud Liban, le cadre des responsabilités prises par le responsable politique et celles déléguées au chef militaire est clair. Quand on agit en Afghanistan comme aujourd'hui cela ne l'est pas, en tout cas pas suffisamment. Voilà pourquoi, j'évoquais plus haut le risque de la dissipation de la décision politique dans certains des engagements actuels : risque de dissipation de la volonté, de la responsabilité et de la lisibilité politiques.
- Leur responsabilité a tendance à s'opacifier avec la banalisation des interventions militaires et le maintien de la pratique institutionnelle et politique d'un domaine réservé dans lequel les opérations militaires relèvent, sans contrôle du seul bon vouloir de l'Exécutif.