

Colloque Participation et Progrès
Les armées françaises à l'heure de l'interarmisation et de la
multinationalisation

Amphi Foch - Ecole Militaire-Paris
3 et 4 juillet 2006

La prise de conscience de l'internationalisation et de la multinationalisation du rôle des armées : considérations politiques et pratiques

Je voudrais remercier les organisateurs de ce colloque, le club Participation et Progrès et son président Pierre Pascallon pour leur invitation. Je voudrais aussi les féliciter car, par des rencontres régulières de ce type, ils contribuent à rendre plus tonique le débat sur les questions de défense dans notre pays.

Je tiens aussi à saluer tous les intervenants, les hauts responsables civils et militaires présents dans cette salle, et en premier le général H. Bentegeat, chef d'état-major de nos armées.

Pierre Pascallon, qu'il m'autorise cette comparaison, est plutôt un chef d'ancienne cuisine. Le menu de ses colloques est toujours riche et les mets sont copieux. Pour ne pas gâcher le bon ordonnancement de cette table ronde où figurent de nombreux autres convives, je vais donc m'attacher à être bref et aller à l'essentiel de mon propos.

J'essaierais de me tenir à équidistance entre le point de vue d'expert que vous attendez dans ce colloque et mes convictions du responsable des questions stratégiques au parti socialiste.

Après la chute du mur de Berlin, l'internationalisation et la multinationalisation de leurs cadres d'action se sont imposées aux armées. Depuis quinze ans, elles se sont adaptées en conséquence. En revanche, les conséquences de ce phénomène ne sont toujours pas tirées au plan politique et institutionnel.

Soit parce que cela supposerait des modifications importantes dans le fonctionnement de nos Pouvoirs publics que des verrous constitutionnels bloquent encore ; soit parce que cela remettrait en cause la position particulière de notre pays au sein de son réseau d'alliances, ce à quoi une tradition d'autonomie répugne et pas toujours sans raison.

L'adaptation de nos armées aux logiques de l'internationalisation et de la multinationalisation de leurs actions a été un profond choc culturel par rapport à l'assise traditionnelle de la politique de défense française.

I Le choc culturel

C'est peu dire en effet que les Institutions de la Vème République et les principes qui fondent à ses débuts la politique de défense de notre pays sont difficilement compatibles avec ce qui caractérise les interventions militaires françaises d'aujourd'hui : leurs mobiles, leur nature et leurs modalités.

La mission de garde du territoire a été supplantée par celle de la projection extérieure ; l'autonomie d'emploi de nos forces a fait place à la logique d'interdépendance de nos capacités avec ceux de nos alliés et partenaires ; l'engagement de nos moyens dans des forces multinationales oblige à des délégations de commandement qui heurtent de plein fouet, on l'a vu au Kosovo, on le voit aujourd'hui en Afghanistan en ce qui concerne l'emploi de nos forces, le sacro-saint principe d'indépendance de nos choix ; enfin, pour abrégé la liste des contradictions, l'aspiration au contrôle parlementaire de l'action extérieure de notre pays bute sur les barrières du domaine réservé. Les questions politico-militaires classées sous le timbre du secret défense restent fermées comme des huîtres que tantôt le parlement, tantôt les juges cherchent à ouvrir avec de mauvais couteaux, faute des instruments qu'appellent pourtant la modernisation du régime et la démocratisation de notre République.

Ce choc culturel est provoqué par la guerre du Golfe.

II La réforme accomplie

Comme vient avant moi de le souligner le général Ascensi, sur tous les plans militaires, de l'organisation, du commandement et de la doctrine d'emploi des forces, il y a en effet un avant et un après la guerre du Golfe, conflit emblématique de la fin de la guerre froide.

Enseignement majeur tiré de ce conflit, aucune puissance européenne, pas plus la France que le Royaume-Uni, n'est désormais en mesure, ni en situation d'intervenir militairement seule dans des combats lointains de grande intensité. L'idée que nos soldats agiront à l'avenir de plus en plus, voire exclusivement au sein de forces multinationales s'impose à partir de ce moment.

En outre, le déploiement laborieux du détachement français et son insertion difficile dans la coalition contre l'Irak sont à l'origine d'une prise de conscience de l'inadaptation de notre appareil militaire à cette nouvelle réalité stratégique.

Les leçons de la guerre du Golfe débouchent sur une refonte de notre dispositif de défense dictée par l'internationalisation du rôle de nos armées et le triomphe de trois priorités : la professionnalisation des forces, l'interarmisation du commandement et des soutiens, la multinationalisation de nos interventions.

Ces évolutions sont potentialisées par la suite avec les progrès de la défense européenne et l'adaptation de notre position à l'égard de l'OTAN sur fond de crise balkanique.

Toute une série de réformes en découle. Je rappellerai simplement les premières initiées par Pierre Joxe car elles indiquent déjà très clairement la voie poursuivie, ensuite : la consolidation des responsabilités opérationnelles du CEMA, la constitution du COIA (aujourd'hui CPCE), la création de l'EMIA, de la DRM et de la

DAS, la signature de nouveaux accords de coopération militaire, la mise en place du Corps européen et les accords passés avec l'OTAN pour en permettre le double usage.

Avec l'élargissement de leurs missions extérieures et de leurs responsabilités internationales, les armées, depuis ces premières réformes, ont du considérablement redimensionner leurs moyens d'actions et d'influence.

Le réseau des attachés militaires a été redéployé en conséquence. De nombreux officiers français sont présents dans les organes militaires naissants de l'UE – A cet égard je dois souligner combien il est important de consolider en nombre et en qualité les personnels affectés à l'EMUE, ni le général Perruche qui en assure la direction, ni le général Bentégeat qui va en prendre bientôt la tête et que je félicite, ne me démentiront – De même, les militaires français ont pris place dans les diverses instances et comités de l'Otan. Ils occupent aussi quelques postes importants à l'ONU au sein de la direction des opérations. Enfin, comme à Tampa, notre pays délègue auprès de certains états-majors des officiers de liaison.

Cet effort récent pour étendre l'expertise et la représentation internationales des armées françaises est indispensable. Il est en particulier important que notre pays puisse faire entendre sa voix, puisse exercer un pouvoir d'avis et de conseil, bref joue de son influence dans les instances internationales et les états-majors multinationaux en charge de la prévention ou de la gestion de crises.

Mais le rôle international de nos armées est d'abord fonction de leurs capacités à s'intégrer aisément dans des ensembles de forces multinationales, voire à les soutenir et à les commander.

Dans ce domaine en quinze ans, nos armées ont considérablement gagné en expérience et crédibilité.

L'interopérabilité de nos moyens avec ceux de nos partenaires et alliés qui était médiocre est désormais assurée (même si la question pour l'avenir se repose, cette fois globalement, à cause du décalage technologique qui se creuse entre Européens et Américains).

Le renforcement des structures françaises d'états-majors tant au niveau stratégique qu'opérationnel qualifie notre pays, un des rares en Europe, pour programmer et conduire une action militaire multinationale robuste.

La réussite de ces réformes est un grand sujet de satisfaction, même s'il convient d'aller plus loin encore dans le perfectionnement de notre outil militaire, sa réactivité, son efficacité. A cet égard, il est évident qu'il faut à la fois renforcer et contribuer à renforcer au plan européen les capacités de commandement et de renseignement. Il est évident aussi que le processus d'interarmisation de nos forces doit être poursuivi en profondeur.

III Intégration et délégation

Dans la redéfinition de notre dispositif de défense, la logique d'intégration l'emporte partout : intégration organique, intégration fonctionnelle, intégration des systèmes, intégration européenne, intégration internationale.

Ce mouvement, qui permet des économies d'échelle, la suppression d'échelons intermédiaire a des effets bénéfiques évidents. Il a aussi quelques effets pervers car tant que l'intégration n'est pas absolument obtenue, on constate une tendance à la duplication de moyens et la redondance des chaînes de commandement. On le voit au niveau européen mais aussi au niveau national par exemple en ce qui concerne aujourd'hui la gestion des fonctions financières et budgétaires au ministère de la défense.

Mais la logique d'intégration qui est au cœur de nos débats sur l'interarmisation de nos forces et la multinationalisation de leur action pose un problème de nature politique.

En effet, elle cause une profonde perturbation dans un système institutionnel à l'origine caractérisé par le partage des responsabilités en matière de défense au sein de l'Exécutif entre le Président de la République et le Gouvernement, partage auquel correspondait peu ou prou dans l'organisation des armées la stricte division entre l'opérationnel et l'organique.

Cette équation est aujourd'hui rompue en deux endroits : au niveau de l'Exécutif avec un récent effacement du rôle du gouvernement dans les affaires de défense, au niveau ministériel avec la réforme des compétences des chefs d'états majors. Une nouvelle situation se dégage qui entraîne une redistribution importante des responsabilités effectives au sein des armées et plus généralement du ministère de la défense.

Des équilibres anciens sont modifiés sans que la conséquence de ces changements en terme de dévolution d'autorité n'ait été à ce jour complètement mesurée et au besoin recadrée.

La multiplication et la multinationalisation de nos interventions extérieures modifient de surcroît en profondeur les processus des décisions politico-militaires, de la prise de décision à l'exécution de la décision.

En faisant ces constats, il ne s'agit pas d'aller contre des évolutions nécessaires, notamment celle de l'interarmisation, pour les raisons que j'ai plus haut déjà évoquées, mais d'en tirer les conséquences pour éviter des déconvenues, des erreurs ou des dérapages.

Il est donc nécessaire de veiller à ce que le partage des responsabilités entre le politique et le militaire soit établi en tenant compte de la distribution nouvelle des responsabilités au sein des Etats-majors et sur des bases claires.

La plus grande difficulté, face à un système militaire complexe et fortement intégré, est d'ailleurs pour le politique de savoir déterminer les compétences et conditionner les responsabilités qu'il délègue mais aussi les modalités de leur exercice, qu'il s'agisse de budget, de programmation d'équipement ou d'actions opérationnelles.

IV L'impératif du contrôle démocratique

Ce qui n'est déjà pas simple en interne, se complique encore quand il s'agit de fixer la feuille de route d'un état-major international qui commande à vos forces mais qui directement ne vous rapporte pas.

Pour parer concrètement cette difficulté, par ailleurs accentuée chez nous dans de nombreuses opérations par la non intégration dans l'OTAN, on constate depuis quelques années 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 tout à fait récent - on peut évoquer 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 du type de celle Kolwezy. 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 ou en Afghanistan pose problème. Je ne veux pas parler ici de l'agacement manifesté parfois par certains de nos alliés mais plus fondamentalement de la dérive que constitue une telle pratique 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 ?

Les procédures qui dans l'esprit de la Vème République étaient adaptées aux troubles et conflits 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 que sous ce dernier mandat.

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. Cette lecture est contraire, je l'ai dit, à l'esprit de nos institutions. Elle est aussi peu conforme à la culture de nos partenaires européens ce qui, d'une certaine façon, nous distingue mais nous isole politiquement. Surtout elle n'est pas raisonnable.

Jamais, en effet, les armées n'ont été autant sollicitées hors du territoire. Il y a aujourd'hui plus de 16 000 soldats français déployés à l'étranger, les plus gros contingents, hors forces pré-positionnées (Djibouti, Sénégal, Gabon, Tchad...), étant mobilisés dans les Balkans (3000), en Côte d'Ivoire (4000) et en Afghanistan (1200). Jamais les motifs de ces interventions n'ont été moins clairs, leurs résultats aussi mitigés, leur opportunité aussi discutable et les hypothèses de sortie de crise aussi improbables. Ces opérations se poursuivent, sans jamais faire l'objet, depuis 2002, d'une explication à nos concitoyens et d'un débat sérieux avec la représentation nationale. Je le répète, ce n'est pas raisonnable.

Il me paraît essentiel que s'agissant de nos interventions extérieures de longue durée, le Parlement puisse être régulièrement informé et puisse formellement exprimer son avis au besoin par la mise en cause de la responsabilité du gouvernement en cas de désaccord. C'est ce que fit d'ailleurs M Rocard à la veille de la guerre du Golfe. Lionel Jospin durant la crise du Kosovo engagea pas moins de trois débats devant le parlement sur les opérations militaires auxquelles notre pays participait.

Le gouvernement doit retrouver l'autorité qu'on lui avait connue en d'autres temps. Un pouvoir de délibération et de co-décision avec le chef de l'Etat sur les grands choix de défense et sur les engagements militaires de la France. C'est cette lecture qui l'emporta durant le conflit du Kosovo. Durant la cohabitation, le premier ministre exerça pleinement sa responsabilité tout en respectant les pouvoirs présidentiels, notamment de représentation de la France dans le dialogue avec nos alliés et de commandement aux armées.

Il faut revoir en conséquence pour le rendre plus efficace notre système de concertation et d'arbitrage interministériel dans la gestion des crises. Ce système est aujourd'hui grippé : la cellule de crise est désormais abonnée aux seules opérations humanitaires ou de sauvetage de nos ressortissants, les conseils restreints ne se réunissent pratiquement plus jamais, les conseils de défense sont si lourds qu'il ne sont qu'une chambre d'enregistrement.

D'où l'impression fâcheuse, je dirais même dangereuse pour les soupçons que cela alimente d'une sorte de boîte noire élyséenne où tous les ordres sont dictés et enregistrés.

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 claire délégation des ordres.

*

L'adaptation de notre outil militaire a permis d'améliorer la réactivité et l'efficacité de nos armées en opération. Il s'agit maintenant de rénover les processus de décision concernant les interventions militaires extérieures et le contrôle démocratique de ces interventions.