

POUVOIRS

REVUE FRANÇAISE D'ÉTUDES CONSTITUTIONNELLES ET POLITIQUES

L' A R M É E
F R A N Ç A I S E

N ° 1 2 5

S O M M A I R E

PATRICE SARTRE Quelle armée française ?	5
SAMY COHEN Le pouvoir politique et l'armée	19
PHILIPPE HAYEZ Le nerf de la guerre	29
JEAN JOANA Armée et industrie de défense : cousinage nécessaire et liaisons incestueuses	43
PASCAL BONIFACE Les opérations militaires extérieures	55
BASTIEN IRONDELLE L'horizon européen de l'armée française	69
PASCAL VENNESSON Penser les guerres nouvelles : la doctrine militaire en questions	81
BARBARA JANKOWSKI Les relations armées-société en France	93
CAROLINE VERSTAPPEN Les droits sociaux des militaires	109

CHRONIQUES

CHRONIQUE DE L'ÉTRANGER : LETTRE DE LONDRES	123
JACQUES LERUEZ De Tony Blair à Gordon Brown La passation des pouvoirs au 10 Downing Street	
MICHEL COUDERC	135
Coma législatif et délibération parlementaire	
REPÈRES ÉTRANGERS	143
(1 ^{er} octobre – 31 décembre 2007) PIERRE ASTIÉ, DOMINIQUE BREILLAT ET CÉLINE LAGEOT	
CHRONIQUE CONSTITUTIONNELLE FRANÇAISE	159
(1 ^{er} octobre – 31 décembre 2007) PIERRE AVRIL ET JEAN GICQUEL	
Summaries	185

L'ARMÉE FRANÇAISE EST ÉTUDIÉE PAR

PASCAL BONIFACE, directeur de l'IRIS (Institut des relations internationales et stratégiques) et enseignant à l'Institut d'études européennes de l'université Paris VIII, a écrit une quarantaine d'ouvrages sur les questions stratégiques, traitant de la politique française, des équilibres de forces, des questions nucléaires, du Proche-Orient ou de l'impact stratégique du sport. www.iris-France.org

SAMY COHEN, directeur de recherche au CERI (Centre d'études et de recherche internationales, Sciences Po, Paris). Il est l'auteur notamment de *La Défaite des généraux. Le pouvoir politique et l'armée sous la V^e République* (Fayard, 1994), *La Résistance des États. Les démocraties face au défi de la mondialisation* (Seuil, « L'épreuve des faits », 2003).

4 PHILIPPE HAYEZ, ancien élève de l'ENA, travaille depuis vingt ans au sein de l'État sur les questions de défense et de sécurité. Enseignant à Sciences Po Paris, il est membre de la Société française d'études militaires (SFEM).

BASTIEN IRONDELLE, chercheur au Centre d'études et de recherches internationales, CERI-Sciences Po/CNRS, et enseignant à Sciences Po Paris. irondelle@ceri-sciences-po.org

BARBARA JANKOWSKI, sociologue, directrice de la recherche au C2SD, Centre d'études en sciences sociales de la défense, secrétariat général pour l'administration, ministère de la Défense.

JEAN JOANA, professeur de science politique à l'Institut d'études politiques de Toulouse et chercheur au LASSP. Ses thèmes de recherche portent sur la comparaison des politiques publiques, les politiques de défense et les relations civils-militaires.

PATRICE SARTRE, ancien officier des Troupes de marine, a tenu des responsabilités dans diverses unités blindées en France et en opérations extérieures, ainsi que dans la gestion civilo-militaire des crises intérieures et extérieures. Il est aujourd'hui conseiller militaire d'une société d'électronique de défense, et anime les Cercles Vitalis. hulotte@msn.com

PASCAL VENNESSON, professeur de science politique à l'université Panthéon Assas-Paris II et à l'Institut universitaire européen de Florence, Centre Robert-Schuman.

CAROLINE VERSTAPPEN, chargée d'études au Centre d'études en sciences sociales de la défense.

QUELLE ARMÉE FRANÇAISE ?

« Il n'est rien de plus honnête que le soldat français, jusqu'au grade de capitaine. »

Louis-Marie de La Révellière-Lepeaux

5

À une époque où il se perçoit comme membre d'une des « armées » de terre, de mer ou de l'air, l'expression singulière « l'Armée » sonne aux oreilles du militaire français comme délicieusement désuète. Elle lui évoque ces périodes révolues où l'on allait « faire son Armée », autrement dit son service militaire, ou celles, plus lointaines, d'une Armée glorifiée ou vilipendée comme actrice des affaires Boulanger, Dreyfus ou des fiches, des barricades ou du putsch d'Alger.

« Quelle Armée française ? » La question rappelle pourtant aux militaires que le singulier n'est pas mort et qu'il traduit l'unité dans laquelle le pays et ses dirigeants tiennent des militaires plus soucieux, eux, de leur diversité. Ce constat stimulera la première partie de notre réflexion, qui proposera des clefs de compréhension de l'Armée d'aujourd'hui et de sa place dans la Nation. Nous envisagerons ensuite son avenir, compte tenu des trois hypothèses raisonnables sur son emploi futur : faire la guerre, gérer les crises extérieures ou protéger son territoire.

L'ARMÉE FRANÇAISE AUJOURD'HUI

Les armées sont nées de deux réalités distinctes : les Régiments et les Vaisseaux. Apparues à la Renaissance, les premiers se sont peu à peu organisés en une Armée (pas encore « de terre ») et les seconds en une Marine, deux corps qui n'eurent longtemps que peu en commun.

De l'Armée aux armées

Au sein d'un peuple de terriens, les Régiments puis l'Armée furent souvent en pointe de la vie internationale française, par leurs succès, comme sous Louis XIV, le Consulat et l'Empire, ou encore durant la Première Guerre mondiale, mais aussi par leurs échecs, comme à l'issue des Cent Jours ou à Sedan. Le désintéret du peuple français et de ses gouvernants pour la mer porta plus rarement la Marine en avant, et l'associa plus souvent à des entreprises dépassant la volonté et le génie de notre pays : la Nouvelle France, Aboukir, Trafalgar. Après le succès « interarmées » que fut la conquête de l'Algérie, dont l'Armée tira seule tout le crédit, la Marine sera à l'origine de la deuxième poussée coloniale française, notamment en Extrême-Orient, mais elle s'en dessaisit au profit de troupes coloniales fondues plus tard dans l'Armée de terre.

Ce sont donc deux corps étrangers l'un à l'autre, une Marine sereine mais discrète et une Armée distinguée par les campagnes coloniales mais déchirée par la politique intérieure, qui affronteront la Première Guerre mondiale. Bien que ce carnage terrestre ait consacré la suprématie des puissances maritimes, il identifiera durablement le militaire au poilu. De ce terreau naîtra en 1934 l'Armée de l'air¹, aspect militaire de l'engouement sportif et industriel que connaîtra en France le fait aéronautique et qui subsiste de nos jours. Dans le langage courant, cet ensemble demeurera « l'Armée ».

Trente ans d'hibernation

S'ils puisent de leurs différences d'origine une partie de leurs vertus, aviateurs, marins et soldats tirent leur psychologie sociale des drames qu'ils ont vécus en commun – mais différemment – depuis leur rapprochement sous le même statut de militaires, drames où la gloire cède souvent à la déception : l'humiliation de 1940 pour l'Armée de terre ; la honte de Toulon pour la Marine ; le déchirement entre ceux qui avaient choisi Vichy, Londres ou Alger, que ne cicatriza pas la victoire des Alliés ; le désastre interarmées d'Indochine ; enfin la crise de conscience de l'Armée de terre en Algérie.

La guerre froide vitrifiera les trois armées dans une situation de dépression nerveuse, aggravée par les répliques militaires de Mai 68

1. Le 2 juillet 1934, à l'issue d'une transition débutée en 1923 par sa constitution en cinquième arme de l'armée de terre et avec la création du ministère de l'Air en 1928.

que furent les comités de soldats des années 1970. L'Armée de l'air puis la Marine tenteront d'en sortir par leur rôle dans la dissuasion et dans la préservation d'une certaine ouverture aux Alliés, l'Armée de terre à travers les opérations postcoloniales initiées par le président Giscard d'Estaing. Mais, globalement, terriens, marins et aviateurs vivront une trentaine d'années virtuelles, construisant une doctrine imaginaire, testée lors d'exercices sans réalisme, justifiant la conception de systèmes d'armes dictés par les industriels plus que par un besoin opérationnel rêvé.

Le retour au réel redistribue les légitimités

La chute du mur de Berlin constituera un retour au réel, par le renouveau d'une gestion militaire des crises vécue de manière très différente par les trois armées. L'Armée de terre² y est mise en valeur par un traitement des conflits centré sur les réalités politiques, économiques et humaines, pour l'essentiel situées à terre. Les terriens y connaissent certes à nouveau les humiliations comme en ex-Yougoslavie ou l'opprobre comme au Rwanda. Mais ils y retrouvent aussi une raison d'être dans la vie internationale du pays, une relation quotidienne avec le politique, les diplomates et les organisations internationales ; ils reviennent surtout au contact effectif de la mort donnée et reçue, dans une mesure modérée certes, mais suffisante pour rétablir ces ressorts essentiels de la légitimité du soldat que sont le droit de tuer et le devoir de mourir.

Les marins³ reviennent plus lentement à une réalité qui les a pour le moment seulement rapprochés de la légitimité combattante, devant les Balkans, l'Est-Timor et l'Afghanistan. D'autant que ces conflits privilégient des modes d'action qui peinent à justifier les budgets de renouvellement et d'entretien d'une flotte de combat. Les aviateurs⁴ pouvaient craindre de pareilles difficultés, mais la tradition aéronautique de la France, soutenue par certains puissants industriels, a préservé leurs moyens financiers, tandis que l'Armée de terre a un tel besoin de leur soutien en matière de transport aérien et d'appui feu que la légitimité des opérations terrestres entraîne celle de l'aérien.

2. Aujourd'hui 134 000 militaires, dont 16 000 officiers, 47 000 sous-officiers et 68 000 militaires du rang.

3. Aujourd'hui 44 000 militaires, dont 5 000 officiers, 29 000 officiers mariniers et 9 800 marins du rang.

4. Aujourd'hui 59 000 militaires, dont 6 500 officiers, 36 000 sous-officiers et 16 000 aviateurs du rang.

Ainsi, alors que la notion d'interarmées ne cesse de se développer, non seulement en opérations mais aussi dans la définition et les choix d'équipements, et tandis que le politique y recherche des économies d'échelle, la différenciation entre les trois armées s'obstine, imposée par la singularité de chacun de leurs milieux d'expression.

*Smart weapons against smart soldiers*⁵ ?

De tout temps, à chaque niveau hiérarchique, les trois armées ont recruté des militaires de psychologies différentes, essentiellement parce qu'elles les positionnent différemment au regard de la mort donnée comme de la mort reçue. Cette différenciation des trois armées a été creusée par leur professionnalisation et par la nature des conflits nouveaux.

8 Dans l'Armée de l'air contemporaine, l'aviateur qui combat ou risque directement sa vie est presque systématiquement un officier, revivant ainsi, plus ou moins consciemment, la situation militaire féodale antérieure aux Régiments. Sur un navire de guerre, le marin qui porte le plus haut la légitimité du risque à la mer est l'officier ou l'officier marinier qui opère sous la ligne de flottaison. Dans ces deux armées, officiers ou officiers mariniers, principaux porteurs de la légitimité, bénéficient d'un statut financier qui assure un recrutement de qualité et garantit la performance.

Au contraire, dans la plupart des opérations à terre, et comme dans les Régiments de la Renaissance, celui qui affronte directement l'adversaire est d'abord le soldat du rang. Les contraintes financières de son recrutement volontaire placent, en France comme ailleurs dans les pays occidentaux, la charge et la légitimité du combat à terre sur des citoyens issus des couches les plus déshéritées de la société, économiquement et culturellement. Dans le même temps, la logique de mobilisation des combattants qu'ils affrontent dans les conflits asymétriques les oppose à des militants de qualité, en outre dynamisés par leur engagement idéaliste. La tentation est grande, comme dans l'US Army, de suremployer les Forces spéciales pour rétablir l'équilibre qualitatif des protagonistes. De son côté, la France tente de compenser cette faiblesse du recrutement professionnel par l'élévation du niveau d'entraînement des unités. En revanche le quotidien des opérations laisse plus perplexe sur l'adaptation de leurs équipements de combat.

5. L'expression est empruntée à *The Economist* du 27 octobre au 2 novembre 2007.

Déguster le potage avec un couteau

Les armées sont en effet aujourd'hui équipées de matériels pour l'essentiel conçus selon les règles doctrinales des années 1970 : les systèmes d'armes font aujourd'hui mieux ce qu'ils faisaient déjà en 1980, mais ils ne font rien d'autre, ou presque.

Ainsi, en ce qui concerne la Marine, on peut juger coûteux de projeter et d'escorter la force et la puissance⁶ avec des armes anti-navires, anti-sous-marines et anti-aériennes qui ne rencontrent aucun adversaire. Coûteux mais efficace, la faible hétérogénéité⁷ de la haute mer laissant s'y vérifier l'adage « qui peut le plus peut le moins », le surarmement n'y nuit pas. Ce n'est qu'à l'approche des côtes et de leurs menaces asymétriques que la plupart des navires de guerre se révèlent vulnérables et inadaptés à leurs cibles, privant les marines d'une prise décisive sur les situations de crise contemporaines.

Bien que son milieu soit encore moins hétérogène, la situation de l'Armée de l'air est plus complexe du fait de son imbrication avec les opérations au sol. Sa flotte de transport, sous-dimensionnée et hors d'âge, est suppléée, dans les conflits actuels, par des moyens civils affrétés, au rendement stratégique élevé mais aux performances tactiques nulles. L'âge même des appareils de transport militaire garantit leur prochain remplacement, sans qu'il soit certain que leur sécurité soit assurée face aux manpads⁸. Comme pour les navires de guerre, ses appareils de combat ne sont certes pas handicapés par leurs capacités air-air inutilisées, mais ils demeurent vulnérables aux menaces asymétriques au sol. Leur manquent surtout les armements air-sol à la précision chirurgicale ainsi que les systèmes de coordination des feux qui leur permettraient d'appuyer effectivement et en temps réel l'Armée de terre dans ses actions d'antiguérilla au milieu des populations.

L'hétérogénéité du milieu terrestre, exploitée par un ennemi coureux, inventif et proactif, a mis les armements de l'Armée de terre, comme ceux de ses homologues occidentales, dans une situation qui

6. Distinction qu'affectionnent les stratèges maritimes. La projection de force consiste à transporter loin des forces destinées à y combattre, en général à terre. La projection de puissance se contente de frapper aux mêmes distances sans mettre de troupes au sol.

7. Les Marins critiquent avec véhémence et raison l'idée que la mer soit un milieu homogène, principalement du fait du dioptrisme mer/air, de la nébulosité aérienne et des caprices de la propagation des ondes en mer. Cette hétérogénéité est cependant sans comparaison avec celle du milieu du combat terrestre.

8. *Man Portable Air Defence Systems*, armes sol-air asymétriques par excellence.

la contraint, selon le mot de T.E. Lawrence, « *to eat the soup with a knife* ». Ses monstres pyromécaniques font, comme les frégates et les avions de chasse, payer la projection et l'entretien de fonctionnalités superflues, tout en se révélant d'une vulnérabilité insupportable à des armes peu coûteuses et largement répandues. Elles ne rendent pour autant pas les services attendus dans les opérations contemporaines, notamment une protection suffisante des combattants, le dosage et la réversibilité des effets dont ont besoin des forces agissant au milieu des populations face à un ennemi asymétrique.

QUELLES MISSIONS POUR L'ARMÉE ?

10 Cette description de trois « armées » qui n'auraient en commun que leur inadaptation aux conflits contemporains est sans doute excessive. Elle échappe au moins à la langue de bois sur la *Revolution in Military Affairs* ou la *Transformation of Defence*⁹ qui embrument l'interrogation centrale : nos forces armées seront-elles adaptées à leurs tâches de demain ? Outre la dissuasion, qui ne sera pas discutée ici, cette adaptation exigera des choix difficiles au sein d'un triangle de missions difficilement compatibles à budget contraint : assurer la sécurité intérieure, d'abord ; gérer les crises extérieures, surtout ; faire face à une agression, peut-être. On s'inquiétera de ne pas trouver la prévention parmi ces missions, mais on considérera que c'est dans la mesure où elles sont effectivement préparées à leurs missions principales que les armées peuvent être utilisées dans une prévention dont l'essentiel repose hors des armées.

Agir par la force

Faire face à une agression, ou la prévenir par la force préemptive, c'est « décider par la force armée ». Dans ce mode d'usage de la force, celui du XIX^e siècle et de la première partie du XX^e, le pouvoir civil, dépassé par ses échecs politiques, s'en remet momentanément à ses militaires pour détruire l'outil de combat adverse, dénoncé comme la clef de l'impasse politique. La mise en œuvre de telles actions de décision par la force est-elle aujourd'hui probable ? Peut-être pas à court terme – bien que le cas iranien donne à réfléchir – mais, dès l'examen du

9. *RMA* et *Transformation* sont des concepts lancés par le complexe militaro-industriel américain, supportés par le Secrétaire à la défense Donald Rumsfeld et convoqués par l'OTAN jusqu'à ce qu'ils aient montré leur inadaptation aux défis afghan et iraquien.

moyen terme, on voit poindre les risques d'inconséquence de quelque État délinquant, proliférant, terroriste ou maffieux. À plus long terme, c'est la montée de nouvelles puissances, notamment asiatiques, qui conduit à s'inquiéter : la France devra-t-elle défendre par la force sa part de ressources mondiales devenues rares ?

On ne peut donc exclure que, tôt ou tard, notre pays ait à nouveau besoin d'insérer, au sein d'une coalition atlantique ou européenne, des forces de combat classique au sol, capables de prendre et abattre la statue du dictateur, de forces aériennes pour préparer leur entrée sur le théâtre, protéger leur ciel et les appuyer, enfin des moyens logistiques lourds et étendus garantissant l'endurance de l'effort. L'autonomie d'entrée sur le théâtre et de maintien des lignes logistiques reposera sur les mêmes capacités en mer, autant dire sur celles d'une puissance maritime.

11

Gérer les crises

En attendant cet éventuel retour à la décision par la force, le quotidien des opérations de la France sera encore durablement la gestion des crises à bas ou moyen niveau de violence, dans un cadre international ou multinational. Le paradigme en est désormais commun : au lieu de céder la main au militaire, le politique agit lui-même au sein d'un espace dans lequel il maintient, grâce à la force armée, un contexte qui autorise son action politique et humanitaire. La permanence de ce type de gestion des crises est assurée par la persistance des crises elles-mêmes, principalement au Sud. On peut s'interroger sur l'endurance de la volonté de la France à contribuer activement à gérer ces crises, au nom de ses obligations internationales comme de son souci de maintenir un minimum de stabilité à proximité de ses ressources naturelles et sur ses voies de communications ; on doit surtout penser, bien que cet argument soit tu, que nous continuerons, comme les autres pays occidentaux, à nous efforcer de contenir loin du Nord riche sa contestation montante par la misère, le ressentiment et la convoitise du Sud.

Le volet militaire de cette gestion des crises repose essentiellement sur un contrôle de l'espace au niveau minimum de violence soutenu, chaque fois que ce contrôle est en difficulté, par des moyens d'intervention en réaction capables d'une force à la fois maîtrisée et décisive. Le contrôle demande d'importants effectifs d'infanterie bien protégée tandis que l'intervention met en œuvre des blindés, des hélicoptères armés et un appui aérien adroitement adapté.

Contribuer à la sécurité intérieure du territoire national

S'ils sont intrigués par les incertitudes sur l'avenir ou émus par les crises lointaines, nos concitoyens sont avant tout préoccupés par leur sécurité immédiate, celle qui fait échec aux menaces intérieures. Il était exclu dans les pays démocratiques, jusqu'il y a peu, que les forces armées y soient impliquées. La montée du crime organisé, le développement des phénomènes migratoires et, depuis six ans, la mondialisation du terrorisme ont saturé les forces de sécurité intérieure et y légitiment peu à peu la participation des forces armées, notamment dans les tâches frontalières – terrestres et maritimes – et dans une certaine surveillance de l'espace intérieur, en particulier le ciel et les réseaux de transport.

12

Dissuader ?

Nous ne discuterons pas le fondement de la force de dissuasion, qui n'est pas du domaine du raisonnement mais de la conviction, sinon de la foi : une conviction indémontrable de paralyser son adversaire par la menace nucléaire. Conviction politique, plutôt que militaire, que la France ne semble pas devoir renier. Littéralement indiscutable donc quant au fond, la dissuasion mérite néanmoins examen quant aux solutions.

La France aurait pu faire le choix d'une dissuasion fondée sur des missiles basés à terre, sur son sol, solution compatible d'un système de défense se limitant à la sûreté du territoire. Mais elle accepte l'héritage d'armes tirées d'avions ou de sous-marins en immersion. Ces armes ne peuvent être mises en œuvre qu'au sein d'une Armée de l'air et d'une Marine structurées, offrant les ressources humaines et matérielles nécessaires à la mise en œuvre et à la protection de plates-formes complexes par des équipages d'élite. Nous pourrions certes supprimer une des deux composantes nucléaires : c'est parce qu'elles perçoivent un risque existentiel derrière une telle option que la Marine et l'Armée de l'air défendent avec tant d'énergie (et de bons arguments) leurs unités nucléaires.

QUELLE ARMÉE DEMAIN ?

Sur la base de ce minimum nucléaire, quels peuvent être les choix de nature, de structure et de format pour chacune de nos trois armées et pour l'ensemble de l'outil militaire ? Dilemme de l'équilibre entre les

trois modes contemporains d'usage de la force : devons-nous privilégier la décision par la force, la maîtrise de la violence en crise extérieure ou la sécurité intérieure du territoire ? Équilibre délicat à une époque où la limitation des ressources financières et surtout humaines ne permet pas de conserver la capacité simultanée à remplir ces trois missions au plus haut niveau de rendement.

Équilibre qui suppose donc des choix. L'Armée de terre, libre du préjugé nucléaire et « armée d'emploi » des crises contemporaines, n'hésiterait pas, s'il lui en était donné la liberté et les moyens – financiers et humains –, à tout miser ou presque sur les outils de ses missions du moment. L'Armée de l'air et la Marine au contraire, liées au passé par la dissuasion, demeurent hésitantes à sacrifier un outil de décision par la force qui pourrait manquer demain au pays, au profit de moyens de gestion des crises actuelles dans lesquelles elles sont moins directement impliquées que leur consœur terrienne.

13

Une Armée de terre déterminée par les opérations de maîtrise de la violence

Les structures et la doctrine de l'Armée de terre évoluent au fil du retour d'expérience des opérations en cours. Au contraire, taillés pour la décision par la force, ses équipements demeurent éloignés du besoin de gestion des crises. Dans quelle proportion doit-on – et peut-on – les remplacer pour armer des forces plus agiles – mais tout aussi protégées, et là est la difficulté ? Forces conçues pour cette combinaison du contrôle de l'espace et de la réaction/intervention qui constitue le cœur de la maîtrise de la violence. Forces dont les caractéristiques principales sont les effectifs d'une infanterie bien protégée, la précision et la réversibilité de feux modulables, et l'excellence de la coordination entre les deux – et avec les forces aériennes – par la maîtrise de l'information.

Si l'Armée de terre adoptait un tel modèle, pourrait-on préserver, simultanément, un retour à moyen terme à la décision par la force contre des États délinquants ? Par le maintien d'une sorte de « conservatoire » de l'usage classique de la force, noyau de sa remontée en puissance ? Le compromis qui se dessine est certes celui d'une réduction des forces de manœuvre mais aussi de leur adaptation à un engagement en contrôle de l'espace, sans trop éroder leurs capacités à l'action de force. L'Armée de terre prononce en outre un effort important en matière d'acquisition et de maîtrise de l'information au plus bas niveau d'exécution, comme le montre son investissement dans

les drones tactiques performants et dans les systèmes de gestion de l'information tactique. Reste l'obtention des effectifs d'infanterie, défi nécessaire face à la démographie et à la surface de nos théâtres d'intervention, mais défi difficile dans le contexte budgétaire et de ressources humaines français. Si une telle réforme était réussie, l'Armée de terre en serait tout naturellement adaptée à la sécurité intérieure du territoire, dont le premier besoin est celui des effectifs.

Une Armée de l'air formatée

par les perspectives de retour à la décision par la force

14 L'Armée de l'air constitue le vecteur de projection initiale des opérations et participe à l'entretien de leurs capacités opérationnelles. À ce titre le format de sa flotte de transport est déterminé par le nombre et l'éloignement des opérations que notre pays souhaitera gérer simultanément. La flotte réduite de cinquante A-400M¹⁰ commandés à ce jour limitera ces ambitions.

En dehors de cet aspect essentiel de mobilité, l'Armée de l'air demeurera sans prise directe sur la gestion militaire des crises contemporaines tant qu'elle demeurera prioritairement tournée vers la défense aérienne et surtout tant que l'Armée de terre conservera l'emploi de la majorité des aéronefs à voilure tournante. En effet, ces opérations exigent un appui des troupes au sol permanent, souple et précis, capable de renforcer soudainement et de manière maîtrisée un dispositif de contrôle de l'espace momentanément surclassé.

L'armement air-sol modulaire, surtout quand sera disponible sa version guidée laser, constitue un progrès important dans cette direction, mais les aéronefs de combat dont dispose l'Armée de l'air en sont des vecteurs coûteux et à la permanence médiocre. L'efficacité de cet appui vital pour les troupes au sol engagées en maîtrise de la violence nécessiterait un appareil dédié, peut-être lent mais endurant, tirant pleinement profit des capacités *stand-off* et de la manœuvrabilité de ce nouvel armement. Cependant, dans le contexte budgétaire actuel, un tel aéronef ne pourrait que venir en substitution d'avions de combat actuellement en ligne. Or le pré-requis nucléaire impose aux forces aériennes un format minimum qu'on peut évaluer à environ cinq escadrons. Suffisante pour les tâches de défense aérienne du territoire tant que ne réapparaîtrait pas un véritable adversaire aérien, une aussi faible capacité de combat est difficilement envisageable dans

10. Avion de transport européen combinant les capacités tactiques et stratégiques.

l'éventualité d'un retour à la guerre aérienne. Cette perspective d'une remontée en puissance des forces aériennes, plus lente et coûteuse que celle d'un corps de bataille terrestre, rend en effet difficile d'envisager de descendre en dessous d'une dizaine d'escadrons de combat, chiffre d'ailleurs considéré comme le plancher d'une force aérienne qui compte dans le monde.

Une Marine à l'image des ambitions de la France

Plus encore que pour l'Armée de l'air se pose le choix de la possession par la France d'une Marine qui, dans dix ans, compte encore dans le monde.

Nous admettons que le service, le soutien et la protection des sous-marins nucléaires lanceurs d'engins imposent à la Marine de disposer d'un nombre au moins égal de sous-marins d'attaque et d'un nombre de navires de combat au moins équivalent à celui des sous-marins. Sans pour autant constituer une flotte de haute mer crédible, cette douzaine de navires serait inadaptée aux tâches de sécurité du territoire et aux missions de l'État en mer. Celles-ci nécessiteraient de conserver, puis de renouveler les sept frégates de surveillance et la vingtaine de navires de moins de 1 000 tonnes qui y sont affectés.

15

Au-delà du noyau péri-nucléaire et de ces exigences de sauvegarde maritime¹¹, faut-il tailler la Marine pour la gestion des crises contemporaines, pour la lutte contre le terrorisme et contre l'immigration clandestine, au détriment d'une guerre navale chimérique ? Nos marins font déjà des efforts d'ajustement à l'action – nouvelle – de la mer vers la terre, comme l'adaptation des sous-marins Barracuda¹² à la surveillance côtière et à l'action dans les eaux peu profondes, ou l'équipement des BPC¹³ en systèmes conçus contre les menaces asymétriques, ou encore la mise en ligne de frégates dédiées à l'action contre la terre. Faut-il aller plus loin en remplaçant une partie de la marine de haute mer actuelle par une flotte spécialisée dans les menaces asymétriques, notamment côtières, ne conservant que les bâtiments de combat nécessaires à la dissuasion et à son environnement ? Une telle option rendrait probablement la Marine plus efficace dans la protec-

11. La « sauvegarde maritime » est le concept spécifiquement français qui désigne l'ensemble des missions, civiles et militaires, qui visent à assurer la protection et la sécurité des approches maritimes du territoire national.

12. Nom du programme qui prépare la série de sous-marins nucléaires d'attaque Suffren qui devrait équiper la Marine nationale à partir de 2016.

13. Bâtiments de projection et de commandement.

tion de nos côtes et plus pertinente dans les crises contemporaines, en outre peut-être moins coûteuse. Mais elle ferait peser des risques préoccupants sur une remontée en puissance vers une marine de guerre, plus difficile encore que celle d'une force aérienne, surtout si l'on souhaitait en retrouver toutes les composantes : lutte anti-navire, anti-aérienne et anti-sous-marine ; composante aéronavale, hélicoptères embarqués et patrouille maritime ; sous-marins d'attaque et force amphibie.

16 Ces choix sur l'avenir de la Marine soulèvent en fait à nouveau le dilemme qui a hanté l'histoire militaire et l'histoire tout court de notre pays : quelles sont les ambitions de la France en mer ? Question qui revient à une interrogation plus profonde : quelle est l'ambition de notre pays au niveau mondial ? À une époque de concurrence entre les capacités stratégiques maritimes et aériennes, un pays qui a hésité toute son histoire à s'affirmer sur l'eau, qui ne représente désormais plus 1 % de la population ni même 4 % de la richesse mondiale, envisage-t-il de s'équiper désormais des moyens de faire valoir sa volonté sur toutes les mers ? Ou se résout-il à ne plus constituer qu'un élément d'une force maritime représentative d'intérêts plus larges, plus riches et plus forts ? La controverse sur les porte-avions est au centre de cette question : une armée de l'air puissante permet de participer à des actions de force presque partout dans le monde ; seule une force aéronavale permet de le faire seul, où et quand on le souhaite.

L'interarmées : nec pluribus impar

Bien qu'ils portent sur chacune des armées, les choix décrits plus haut seront des décisions interarmées. Les opérations contemporaines imbriquent en effet toujours plus étroitement les actions des trois armées tout en accusant leur personnalité respective et en mettant en avant la composante terrestre. Ce mouvement contradictoire d'imbrication et de diversification se traduit par un creusement des cultures tactiques, voire sociales, compensé par une mutualisation interarmées des moyens de commandement et de soutien : depuis longtemps en matière de santé, de carburants, de renseignement militaire et d'opérations spéciales ; depuis peu dans le soutien des aéronefs ; bientôt dans la gestion, voire l'emploi, des voilures tournantes ; sans doute un jour les commissariats, mais dès aujourd'hui par la gouvernance unifiée des budgets d'équipement et surtout, depuis longtemps, la conduite des opérations. Cet effort interarmées est certes imposé par le politique mais largement admis comme nécessaire par les militaires, tant

qu'il ne contrarie pas l'adaptation à leurs environnements spécifiques.

Sous cet angle, tout en conservant leur personnalité et la spécificité de leurs missions et de leurs traditions, les armées françaises méritent de plus en plus d'être vues par la Nation comme cette Armée unique, perception civile de la partie militaire de l'instrument de défense, au service de leur sécurité et du rayonnement de leur pays. Du moins pour autant qu'elle conserve une existence nationale indépendante.

Qu'il s'agisse de se battre ou de gérer les crises, les opérations sont désormais toutes inter- ou multi-nationales, et leur contingent français n'y préserve pas toujours un rôle ni même une identité autonomes. L'Armée française n'est plus qu'exceptionnellement un acteur indépendant en opération.

17

Plus généralement, l'analyse présentée plus haut suggère que notre pays n'a plus la capacité à occuper seul l'ensemble du registre d'emploi de la force. Faut-il renoncer à certaines fonctions, ou les partager entre alliés ? Le dilemme se pose depuis longtemps pour les forces navales, notamment en matière aéronavale avec les Britanniques. Au-delà du positionnement qualitatif sur le spectre d'emploi de la force, se présente le défi quantitatif de menaces mettant en jeu des démographies incomparablement plus puissantes que la nôtre. Pour faire nombre, ne va-t-il pas falloir faire bloc ?

Cela voudrait dire que nous mettrions progressivement en commun, à travers les mécanismes de l'OTAN ou plus probablement de l'UE, nos systèmes au moins de commandement (déjà engagés dans cette voie), peut-être de soutien (à peine touchés à ce jour), voire de formation (en retard pour des raisons culturelles et juridiques). Dans cette hypothèse, nos forces armées, déjà diluées dans les opérations, seraient alors en permanence intégrées dans un ensemble plus vaste, comme le sont déjà d'autres pans de notre souveraineté nationale, telle notre monnaie, autre attribut régalien, naguère encore considéré comme intransférable.

Mais alors, quelle Armée européenne ?

R É S U M É

Après les drames de la décolonisation et le sommeil de la guerre froide, les armées françaises sont confrontées à la gestion des crises contemporaines face aux menaces asymétriques et astreintes à la protection de leurs concitoyens face au terrorisme. Terriens, marins et aviateurs s'adaptent de manière différente à ces risques nouveaux, sans perdre de vue le retour à un emploi plus radical de la force, si une menace sur nos intérêts vitaux y contraignait notre pays. Notre Armée peut-elle faire face, seule, sous contrainte budgétaire et démographique, à une telle diversité de défis ?

LE POUVOIR POLITIQUE
ET L'ARMÉE

Du pouvoir politique et de l'armée, qui décide ? Le pouvoir politique est-il capable de contrôler l'armée ? Ce type de questions est inhérent à tout régime démocratique qui postule la prééminence du pouvoir civil sur les militaires. Mais comment analyser ces rapports sans verser dans la dénonciation souvent facile et complaisante des dangers du « pouvoir militaire » ? Il est nécessaire de partir de deux préalables méthodologiques. Le premier est de ne pas se limiter au seul point de vue de la sociologie militaire qui privilégie l'observation de l'armée (de ses activités, ses croyances, la manière dont les officiers perçoivent leur rôle dans la société, l'origine sociale des élites militaires, etc.)¹. La manière dont le pouvoir civil conçoit son rôle dans les questions de défense, la marge de manœuvre qu'il accorde aux militaires, les moyens dont il se dote pour contrôler l'armée sont des variables au moins aussi importantes. C'est l'attitude du politique qui est décisive. C'est de lui que dépend l'influence de l'armée. Le second préalable est d'adopter autant que faire se peut une démarche comparative. Les rapports civils-militaires se comprennent mieux, du moins dans le cas de la France, quand on les resitue dans une perspective historique.

19

1. Samuel P. Huntington, *The Soldier and the State: the Theory and Politics of Civil-Military Relations*, Cambridge (Mass.), Belknap Press of Harvard University Press, 1957, et Morris Janowitz, *The Professional Soldier: a Social and Political Portrait*, New York, Free Press, 1971.

LEÇONS DU PASSÉ

Les rapports entre le pouvoir politique et l'armée ont longtemps été régis selon des règles simples, non écrites : l'armée s'abstenait de s'immiscer dans la politique. En échange, le gouvernement ne s'ingérait pas dans la conduite des affaires militaires, sauf par le biais de l'allocation des crédits militaires. Cela était particulièrement vrai sous la II^e République. Ce pacte non écrit accordait en réalité aux militaires une grande influence sur la politique étrangère et militaire. Intimidés par l'uniforme, peu au fait des questions militaires, les dirigeants politiques, à quelques rares exceptions près, s'en remettaient volontiers aux chefs militaires pour toutes les décisions concernant la défense.

20 Quand intervient, en mars 1936, la remilitarisation de la Rhénanie, le point de vue du général Gamelin, chef d'état-major général, plutôt réticent à une action militaire, s'impose sans difficulté devant celui du président du Conseil, Albert Sarraut, et du ministre des Affaires étrangères, Pierre-Étienne Flandin, favorables à une intervention. Sarraut et Flandin se rallient au point de vue militaire sans avoir vraiment tenté de faire pression sur l'armée, exigé des précisions, suscité un débat contradictoire. Le prestige des vainqueurs de la Grande Guerre intimide encore les politiques qui s'interdisent toute immixtion dans le domaine de la guerre.

La IV^e République n'a que très partiellement remédié à cette carence : la fuite du pouvoir politique devant ses responsabilités. Les guerres d'Indochine et d'Algérie sont dirigées à l'encontre des préceptes de Clausewitz subordonnant le « point de vue militaire au point de vue politique ». Selon l'auteur de *De la guerre*, « c'est la politique qui a entraîné la guerre ; la politique est la faculté intellectuelle, la guerre n'est que l'instrument pas l'inverse ». Pour Clausewitz c'est le cabinet, et non les soldats professionnels, qui doit élaborer « les grandes lignes d'une guerre, car lui seul détient une connaissance interne de la situation politique que le chef militaire, simple spécialiste, ne peut posséder »².

Investis pourtant par la Constitution de pouvoirs de « direction des forces armées » et de « coordination de la mise en œuvre de la défense nationale », les présidents du Conseil n'y manifestent qu'un intérêt intermittent, préférant réserver leur temps à la solution des problèmes

2. Carl von Clausewitz, *De la guerre*, Minuit, 1955, p. 706-707.

politiques et financiers, déléguant leurs pouvoirs à des ministres de la Défense nationale sans autorité suffisante pour imposer leur point de vue aux autres membres du gouvernement. Le résultat est une coupure entre la politique et la guerre. En février 1954, le gouvernement propose une conférence sur l'Indochine sans en informer au préalable le général Navarre qui a organisé le camp retranché de Diên Biên Phu que le Viêt-minh est décidé à investir afin de se présenter en position de force à la négociation. Mais jamais les politiques ne sont allés aussi loin dans l'abandon de leurs prérogatives que pendant la guerre d'Algérie. Le « pouvoir militaire » qui s'établit à la fin de la IV^e République est en grande partie la conséquence de la démission des dirigeants politiques. L'armée est investie de lourdes responsabilités : rétablissement de l'ordre, reconquête de la population musulmane par le biais de l'action psychologique – couper la population de l'organisation rebelle, rechercher son appui, l'amener à prendre parti pour la cause française³.

21

Déçu par le pouvoir politique qui a failli à sa mission en Indochine et frustré les soldats de leur victoire militaire à Suez en 1956, l'armée va évoluer à l'écart du contrôle politique, faisant de la réussite de la pacification son affaire personnelle, s'engageant totalement dans ce combat. Les principes d'obéissance et de subordination sont publiquement bafoués sans que le pouvoir politique réagisse. Ils passent au second plan, après le respect des engagements que l'armée a pris en Algérie. Discrédité et divisé, le pouvoir civil laisse faire. L'initiative malencontreuse du bombardement du village tunisien de Sakhiet Sidi Youssef, prise le 8 février 1958 (69 morts dont 21 enfants) par le commandement de l'aviation française en représailles à une embuscade organisée à partir du territoire tunisien et causant la mort d'une vingtaine de soldats français, ne fait l'objet d'aucune sanction.

Lorsque les premiers soupçons d'abandon apparaissent, en mai 1958, l'armée n'hésite pas à faire pression sur le pouvoir politique pour qu'il maintienne le drapeau français en Algérie. Le 13 mai, l'armée se dresse ouvertement contre le pouvoir politique et clame son souhait de voir de Gaulle revenir au pouvoir, seul capable à ses yeux de s'opposer à tout retrait de la France d'Algérie.

3. Raoul Girardet, « La crise militaire française 1945-1962. Aspects sociologiques et idéologiques », *Cahiers de la FNSP*, n°123, Armand Colin, 1964, p. 188.

LA V^e RÉPUBLIQUE

La V^e République opère un tournant majeur dans les relations entre le pouvoir politique et les chefs militaires. L'ordre politique prend le pas sur l'ordre militaire, consacrant ainsi le triomphe des thèses de Clausewitz. Le chef de l'État devient, en vertu de la Constitution, le « chef des armées », qu'il aurait toujours dû être. Les généraux, à la faveur de l'affaire algérienne, n'avaient pas hésité à empiéter sur la sphère politique. Avec de Gaulle et la V^e République, le pouvoir politique envahit le domaine du commandement militaire. Il assume la responsabilité des grandes orientations sans nécessairement solliciter l'avis des chefs militaires qui deviennent des auxiliaires, certes pas toujours commodes, mais dans l'ensemble soumis à l'autorité politique.

22 S'estimant directement responsables de la sécurité du pays, possédant grâce à l'arme nucléaire des responsabilités majeures dans la sauvegarde de la paix, les dirigeants civils de la V^e République se complaisent dans l'exercice de leur pouvoir sur les questions militaires. Il leur arrive, certes, de chercher à se défaire de leurs responsabilités comme cela s'est vu avec l'affaire Greenpeace ou l'aide militaire à l'Irak, mais le changement l'emporte globalement sur la continuité. Leurs prédécesseurs, à quelques exceptions près, fuyaient leurs responsabilités en matière militaire. Savoir n'était donc pas leur souci majeur.

Les généraux de la V^e République n'ont pas la chance qu'avaient leurs aînés. Ils peuvent, certes, toujours tenter de manipuler l'information, surestimer ici, présenter là telle option comme irréalisable et certains ne se privent de le faire. La V^e République n'a pas totalement fait disparaître ce risque mais l'a considérablement réduit. Dans les domaines où ils estiment avoir des responsabilités personnelles, les présidents n'hésitent pas à faire l'apprentissage des connaissances nécessaires. Ils ne se contentent plus d'écouter passivement et respectueusement les états-majors. Les présidents étudient eux-mêmes les dossiers au sujet desquels ils se sentent des responsabilités, et si l'information est insuffisante ils exigent des précisions, n'hésitant pas à contredire ou à contester son bien-fondé.

La parole du chef militaire a perdu sa sacralité. Des responsables de l'armée sont soumis aux pressions du politique désireux d'être mieux informé. Ils doivent convaincre. Ils ne peuvent plus déclarer péremptoirement ce qui est souhaitable et réalisable. Le militaire n'intimide plus. C'est bien souvent lui l'intimidé. Appliquée à la V^e République, l'expression « pouvoir militaire » est inadéquate. Elle passe sous

silence cette véritable révolution des mentalités qu'a opérée l'arrivée de De Gaulle au pouvoir, la mise au pas des chefs rebelles pendant la guerre d'Algérie, la réforme des institutions et l'apparition de l'arme nucléaire.

Le rétablissement de l'autorité du politique s'est réalisé par touches successives. C'est un processus qui commence par la mise sur la touche des généraux soupçonnés de trop grande volonté d'indépendance et s'achève par l'épuration consécutive au putsch avorté d'avril 1961. Dans l'entre-deux, les chefs militaires restés loyaux auront eu le temps d'apprécier la nature du nouveau pouvoir politique : jouissant du soutien d'une grande majorité des Français, inflexible, méfiant, secret, voulant par-dessus tout maintenir l'armée à sa place, en dehors de la politique. Cela est sensible dès le début juillet 1958⁴.

C'est au cours de ces années (1958-1962) que se dessine le nouveau partage des pouvoirs entre le politique et le militaire, que les nouvelles règles s'établissent. Le nucléaire a contribué à enraciner cette évolution. Il a également permis aux militaires de justifier leur subordination au pouvoir politique, escamotant ainsi de la mémoire collective le non-respect des règles démocratiques manifesté par une partie d'entre eux pendant la crise algérienne.

Mais il faudrait se garder également d'une vision trop idyllique des rapports politiques-militaires. La subordination n'implique pas adhésion sans réserve et n'exclut pas une certaine dose de méfiance. Le politique et le militaire n'ont pas contracté un mariage d'amour mais de raison. La subordination du militaire au politique ne doit pas masquer la méfiance qu'inspire souvent un pouvoir politique dont les décisions en matière de défense sont – selon les militaires – beaucoup trop inspirées par des calculs de politique politicienne.

Une autre difficulté apparaît : l'apprentissage du politique demande du temps. Un président élu – à moins qu'il soit un militaire comme le fut de Gaulle – n'a pas la formation nécessaire pour assumer les responsabilités que lui confère la Constitution. Cela est vrai dans tous les pays. En matière de stratégie nucléaire, il dispose de très peu de connaissances. Valéry Giscard d'Estaing confessait son « ignorance » et « l'état d'inexpérience » dans lequel il se trouvait lors de son accession à la magistrature suprême⁵. Selon le général Lacaze, chef d'état-

4. Cf. la lecture éclairante des écrits du général Paul Ély, *Mémoires*, 2, *Suez et le 13 Mai*, Plon, 1969, p. 363 sq.

5. Valéry Giscard d'Estaing, *Le Pouvoir et la Vie*, 2, *L'Affrontement*, Cie 12, 1991, p. 178.

major des armées de 1981 à 1985, un nouveau président serait dans la position du « conducteur du dimanche » qui se verrait confier une Formule 1⁶. Mais cet état de dilettantisme est temporaire. Tout le système sur lequel repose la dissuasion nucléaire, qui suppose un décideur suprême averti, lui impose un apprentissage accéléré.

UN SYSTÈME BÂTI POUR RENSEIGNER LE PRÉSIDENT

24 Le système militaire est bâti pour renseigner directement et rapidement le président de la République. L'Élysée se trouve au cœur du renseignement de haut niveau et pas seulement pour tout ce qui touche à la dissuasion nucléaire. La présidence reçoit tous les jours les télégrammes des attachés militaires en poste à l'étranger, ceux de la DGSE (Direction générale à la sécurité du territoire), de la DRM (Direction du renseignement militaire). Le chef de l'État préside les conseils de défense qui discutent des grands choix en la matière. Il est informé préalablement de leur préparation. Il est le destinataire des notes et dossiers préparés par l'état-major des armées, le cabinet du ministre de la Défense nationale, la DGA (Délégation générale pour l'armement), le Commissariat à l'énergie atomique, le SGDN (Secrétariat général à la défense nationale) et le ministère des Affaires étrangères. Aucune opération militaire extérieure, même en période de cohabitation, ne peut être effectuée sans son aval, généralement donné après examen minutieux du plan des opérations. Un membre de son état-major particulier assiste à toutes les réunions qui se tiennent à Matignon concernant les exportations d'armes et toute exportation de matériel de guerre sensible doit recevoir l'approbation du chef de l'État.

Le ministre de la Défense est un des éléments clés de ce que les militaires appellent l'« autorité politique ». Il est le trait d'union entre les armées et le président et le gouvernement. Il a à faire accepter aux militaires des orientations gouvernementales souvent impopulaires et à faire comprendre au président, au Premier ministre et aux membres du Parlement les besoins et les revendications de l'armée quand celles-ci lui paraissent légitimes. Ses relations avec l'armée ne doivent pas être trop mauvaises sous peine de susciter un climat de crise larvée qui nuirait à son image et à celle du gouvernement. Chaque ministre éprouve sans doute, à un moment ou un autre, cette « terreur des rois [...] à la pensée que cette obéissance des troupes, qui rend tout facile, pourrait sou-

6. Général Jannou Lacaze, *Le Président et le Champignon*, Albin Michel, 1991, p. 68.

dainement lui manquer», comme le dit si bien Alain dans ses *Propos*. Si ces relations paraissent trop bonnes, il devient vite suspect et passe pour l'homme-lige des militaires. Ces derniers savent qu'ils doivent le ménager puisqu'il est un des seuls capables de défendre leur image et se battre pour obtenir les moyens financiers qu'ils réclament. Un ministre de la Défense a de ce fait les moyens de négocier le soutien des chefs militaires.

Son poids et son influence varient, bien entendu, en fonction de la personnalité du titulaire du poste, de ses rapports avec le président, le Premier ministre et le ministre de l'Économie et des Finances et du degré de son implication dans la gestion de son ministère.

Le cabinet civil du ministre est également un élément important du contrôle politique sur les forces armées même si au départ il a, lui aussi, un sérieux handicap à surmonter. Il est, en effet, composé de personnalités sans expérience aucune des affaires militaires. Le ministre, qui est lui-même rarement un expert des questions de défense, emmène avec lui, à l'Hôtel de Brienne, ses hommes de confiance qui, pour la plupart, ne se sont jamais frottés aux problèmes de défense. Mais il devient très rapidement un rouage important, un relais des volontés du ministre, son œil sur les dossiers les plus importants. Conscients de leur responsabilité de devoir contribuer à assurer le contrôle civil, peu aimés par la hiérarchie militaire qui les juge incompetents et irresponsables, ses membres, généralement des esprits agiles et des travailleurs acharnés, deviennent un élément perturbateur de la suffisance des états-majors, le poil à gratter du ministre. Le cabinet a la haute main sur les activités de la DGSE. Le secrétaire général pour l'administration du ministère de la Défense joue un rôle important de contrôle de la gestion financière du ministère.

25

Il ne faut pas non plus sous-estimer le rôle des experts civils du ministère des Affaires étrangères. À partir du début des années 1970, avec la création, par Michel Jobert, du Centre d'analyse et de prévision (CAP), une véritable compétence dans les affaires stratégiques et de désarmement s'est développée dans ce milieu, concurrençant ainsi les militaires. Le CAP s'impose comme l'interlocuteur privilégié du ministre mais aussi des militaires. Il suscitera de nombreuses vocations, contribuera à réorganiser le service des Pactes en un service des Affaires stratégiques et du désarmement dynamique et efficace qui prendra un poids croissant dans les débats internes⁷.

7. Samy Cohen, «Prospective et politique étrangère. Le Centre d'analyse et de prévision du ministère des Affaires étrangères», *Revue française de science politique*, n°6, décembre 1982.

Mais l'atout majeur du président, l'avantage qui lui assure l'information la plus diversifiée est l'hétérogénéité du monde de la défense. La position du président aurait été difficile si, du haut en bas de la hiérarchie militaire, l'armée pensait comme un seul homme. Mais l'armée n'est pas une. Elle est fractionnée en clans et coteries. Chacune d'elle est imprégnée d'une « sous-culture militaire » différente qui dispute à ses voisines à la fois la meilleure part du budget et la meilleure manière d'assurer la sécurité de la France. Ces batailles remontent au ministre de la Défense, voire au Premier ministre et au chef de l'État. Bien souvent aussi, les députés, et spécialement ceux de la commission de la défense nationale et des forces armées, sont pris à témoin lors des débats préalables aux lois de programmation militaire.

26 Le pouvoir politique a également la possibilité de s'appuyer sur le petit vivier des généraux fraîchement arrivés à la retraite. Bon nombre d'entre eux ont, enfin, l'occasion d'exprimer leurs opinions personnelles sans être gênés par le filtre de la hiérarchie. Certains deviennent des conseillers officieux du pouvoir civil, faisant bénéficier celui-ci d'un avis non conformiste, ni suspect d'obéissance à des normes corporatistes.

SAVOIR TECHNIQUE ET DÉCISION POLITIQUE

Aussi déterminé et volontariste qu'un président ou un ministre de la Défense puisse être, objectera-t-on, il ne sera jamais à égalité de savoir avec les généraux, les ingénieurs et les scientifiques. Mais la « complexité » est un problème réel, souvent posé de manière simpliste. Un président, ou un ministre de la Défense, ne sera, certes, jamais aussi bien armé qu'un expert militaire. De ce constat que « le civil ne peut pas tout savoir », on conclut un peu hâtivement que « le civil ne sait rien ». L'égalité parfaite devant la connaissance n'est pas nécessaire. Comme pour la dissuasion du faible au fort, l'important n'est pas la parité mais la suffisance et le plus compliqué n'est pas d'acquérir un savoir technique mais de se forger un point de vue politique. Le président de la République et le ministre de la Défense n'ont pas besoin de « tout savoir ». Ils doivent acquérir une vision globale permettant une synthèse entre différentes contraintes politiques et économiques, diplomatiques et militaires, industrielles et technologiques. Ils doivent arbitrer entre le possible et le souhaitable, entre le risque politique et l'avantage stratégique. Ils n'ont pas besoin de connaître tous les détails de la fabrication d'un nouveau missile ou d'un avion moderne mais de

savoir si ses caractéristiques générales sont compatibles avec les choix politico-stratégiques et les ressources financières du pays.

La « raideur » que l'on prête aux grands responsables militaires mérite également d'être nuancée. Ce qu'on nomme « résistance bureaucratique » est loin d'être une fiction. Mais l'erreur est de croire que cette résistance est insurmontable, systématique. La capacité de résistance du monde militaire est inversement proportionnelle à la détermination et au savoir-faire du politique. Les militaires résistent d'autant plus fort que le politique flotte et n'arrive pas à se décider. L'affirmation pourrait paraître abrupte mais elle correspond aux faits : le pouvoir politique obtient ses meilleures informations des militaires eux-mêmes. Le chef de l'État n'est pas entouré d'une camarilla soucieuse des seuls intérêts de sa corporation. Depuis la fin de la guerre d'Algérie, la plupart d'entre eux ont intériorisé l'esprit des institutions de la V^e République et ses implications : la prééminence absolue du chef de l'État, la subordination de l'armée au pouvoir politique. Ce qui n'empêche ni la discussion ni la pression. La plupart ont compris qu'il n'est point de salut dans une résistance ouverte au pouvoir politique. À la limite, certains se permettent une résistance oblique, feutrée et indirecte, mais ce ne sont pas ceux-là qui seront promus aux postes les plus élevés réservés aux plus dévoués d'abord et aux plus compétents ensuite. L'expérience révèle que de manière générale les présidents de la V^e République et leurs ministres de la Défense se sont toujours débrouillés pour avoir à leur côté des hommes d'une grande loyauté qui allaient les aider à voir clair, et même à neutraliser certaines résistances.

27

Pour les plus hauts postes de la hiérarchie militaire, la fonction sélectionne des hommes doués d'une certaine ouverture d'esprit. Celui qui se comporterait selon des intérêts corporatistes serait rejeté à la fois par le pouvoir politique et par les autres chefs militaires qui craindraient qu'il ne prenne parti en faveur d'une arme au détriment de la leur. Plus le militaire se rapproche du pouvoir politique et plus il doit donner la preuve de ses capacités à réfléchir en termes globaux. Cette tendance se vérifie ailleurs et notamment dans les rapports civils-militaires aux États-Unis⁸.

8. Richard K. Betts, *Soldiers, Statesmen and Cold War Crises*, New York, Columbia University Press, 1991, chap. 4.

On mesure mieux ici l'évolution des rapports entre politiques et militaires depuis le début de la V^e République. Sous les deux Républiques précédentes, les généraux n'admettaient pas qu'on piétine leur « périmètre sacré », la conduite des opérations militaires, et les politiques se gardaient bien d'y pénétrer. L'inversion des comportements est presque complète. Malgré les récriminations bien souvent justifiées des militaires, la coopération entre le pouvoir politique et les chefs militaires est globalement satisfaisante, meilleure en tout cas que par le passé. Politiques et militaires se sont beaucoup rapprochés. Les civils ont appris à mieux connaître les limites de l'outil militaire et l'état-major se fait progressivement à l'idée de l'inéluçabilité d'un interventionnisme politique rationalisé. Un *modus videndi* s'est dégagé qui se reflète dans la bonne entente manifestée lors de la guerre du Golfe, mais aussi lors des interventions en Afrique. Politiques et militaires ont su créer un style d'action particulièrement bien adapté aux situations de crise locale, dite en « pompier », rapide, où de préférence l'on montre sa force pour ne pas avoir à s'en servir, où l'on fait triompher sa volonté sans déraiper dans le conflit ouvert.

Que le pouvoir politique ne puisse contrôler le moindre rouage du ministère de la Défense est une évidence. Dans quel autre pays y aurait-il ce mythique contrôle absolu du militaire par le pouvoir civil ? Mais ce dernier n'est pas sous la coupe de « ses » militaires, un radeau en perdition à la merci des éléments. L'idée d'un pouvoir politique avalisant sans discussion les propositions des états-majors ne correspond pas à la réalité.

R É S U M É

Du pouvoir politique et de l'armée, qui décide ? Sous les III^e et IV^e Républiques, le pouvoir politique se gardait bien de pénétrer le « périmètre sacré » des généraux, la conduite des opérations militaires. La V^e République, sous l'impulsion du général de Gaulle, opère un tournant majeur dans les relations entre le pouvoir civil et les chefs militaires. L'ordre politique prend le pas sur l'ordre militaire. Que le pouvoir civil ne puisse contrôler le moindre rouage du ministère de la Défense est une évidence. Mais l'idée d'un pouvoir civil avalisant sans discussion les propositions des états-majors ne correspond pas à la réalité.

LE NERF DE LA GUERRE

Depuis l'apparition de son financement permanent par un État, vers 495 avant J.-C.¹, dans la Chine des Royaumes combattants, l'effort de défense suscite un débat constant. Quel doit être son juste niveau ? Que faut-il privilégier ? Quelles modalités doit revêtir cet effort financier ?

29

Dans le contexte de « paix impossible, guerre improbable », la réponse à ces questions ne va pas de soi. Le débat démocratique porte plus volontiers sur certaines modalités clés de la défense (rôle de l'arme nucléaire, place de la conscription, poids des exportations d'armement...) que sur le juste prix d'une défense efficace. L'optimum en la matière ne peut, par ailleurs, être considéré comme acquis sous la seule pression des intérêts dépendant du financement budgétaire (personnels de défense, entreprises d'armement...).

Dans le domaine du budget de défense, la France occupe une position originale. Inspirée par une conception globale de la défense héritée du fondateur de la V^e République, elle se distingue par un niveau élevé de dépense qui vise à soutenir son ambition de préserver une autonomie de décision et de tenir son rang international. Cet engagement en faveur d'un effort financier soutenu et diversifié tranche avec celui de beaucoup d'États. Malgré un demi-siècle de persévérance, ce modèle marque cependant un certain essoufflement. Est-il possible de le préserver au prix d'un effort accru ou est-il nécessaire d'en changer ?

Pour mieux comprendre ces enjeux, il n'est pas inutile de tenter de comprendre ce qui fait la dépense de défense en France.

1. William R. Polk, *Neighbors and Strangers. The Fundamentals of Foreign Affairs*, University of Chicago Press, 1997.

LE NIVEAU DE L'EFFORT

Une attention excessive portée à la part de PIB ?

Comme semblent le regretter certains nostalgiques de l'âge héroïque, « nos complexes militaro-industriels ont dépersonnalisé la fonction guerrière en incorporant la vaillance aux systèmes d'armes, en indexant la capacité militaire sur le PNB, en plaçant l'ingénieur au-dessus du baroudeur² ». La politique de défense ne se mesure en effet plus, depuis plusieurs décennies, aux victoires remportées, aux conquêtes opérées ou même au sang versé. Pour les profanes, son premier critère, universel, est aujourd'hui la part qu'elle représente dans le produit intérieur brut d'une nation. Les deux principaux candidats à la dernière élection présidentielle française en ont fait un critère essentiel en considérant, pour l'un, que « 2 % du PIB est un minimum, c'est le prix de notre indépendance nationale³ » et, pour l'autre, qu'« il faut maintenir l'effort de défense à son niveau actuel de 2 % du PIB⁴ ». En installant l'été dernier la nouvelle Commission chargée d'un Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, le président de la République a expressément souhaité qu'elle suive une « démarche visant à maintenir et à conforter un effort de défense d'environ 2 %⁵ ».

Que représente une telle prime d'assurance ? Faut-il attacher de l'importance à ce calcul ? Mesurer la part que consacrent les nations à leur défense suppose d'abord que l'on dispose d'une méthode acceptable de décompte du PIB et du budget de défense, ce qui n'est vrai que pour une minorité d'États de la planète. Le calcul de l'effort de défense chinois ou russe a mobilisé des armées entières d'analystes et suscite encore de nombreuses réserves. Sous l'Empire romain, cet effort représentait 60 % du budget impérial et équivalait à 3,5 % du PIB⁶, ce qui est considéré comme un maximum, provoqué par l'*overextension* de l'Empire évoquée par l'historien Paul Kennedy. À cette aune, il est remarquable que la France ait réussi depuis près de cinquante ans à soutenir un effort élevé, même si celui-ci a tendanciellement décliné au cours de la période : ayant atteint jusqu'à 6,34 % du PIB en 1960 du

2. Régis Debray, *Loués soient nos seigneurs*, Gallimard, 1996.

3. Nicolas Sarkozy, candidat UMP, discours du 7 mars 2007.

4. Ségolène Royal, candidate PS, discours du 3 mars 2007.

5. Lettre de mission du 31 juillet 2007 à M. Jean-Claude Mallet.

6. William R. Polk, *Neighbors and Strangers. The Fundamentals of Foreign Affairs*, *op. cit.*

fait du conflit algérien, le budget de défense est demeuré supérieur à 4 % tout au long des années 1960. Au cours des années 1970, il était encore de plus de 3,5 %. Malgré un pic à 4 % dans les premières années de la décennie 1980, il a décliné pour atteindre 3,4 % en 1990, 2,5 % en 1995 et 2,0 % en 2000. Il s'élève à 1,67 % en 2007.

La mesure précise du contenu des budgets nationaux de défense occupe de nombreux experts au sein de l'OTAN. Pour permettre des comparaisons, il convient de rendre les données nationales aussi homogènes que possible. Ainsi, doit-on pour comparer notamment le budget français à celui de plusieurs États européens, le retraiter en en extrayant les pensions militaires (8,9 MM€ en 2007), la gendarmerie nationale (5,1 MM€ en 2007), voire l'effort de recherche à finalité civile supporté par le ministère français de la Défense.

Mais même à périmètre comparable, l'effort de défense masque des réalités hétérogènes.

31

Danser avec les sumotori

La part de PIB consacrée à la défense place la France dans une position plutôt favorable par rapport aux autres États, mais elle ne doit pas constituer un objectif premier. En effet, comme le soulignent les auteurs de l'annuaire 2007 du SIPRI, « le niveau absolu de dépense militaire ou sa part dans le PIB n'est pas une bonne mesure de la capacité militaire d'un État ou de sa volonté de contribuer aux opérations et à la sécurité commune d'une alliance⁷ ».

L'un des pères de la stratégie française moderne, le général Beaufre, appelait « stratégie génétique » une « stratégie qui ne cherche pas à livrer bataille mais à user l'autre – industriellement, techniquement, financièrement – par le déclassement de ses matériels et le surclassement de ses performances⁸ ». La recherche d'une « course aux armements », visant à acquérir une supériorité technico-opérationnelle de l'appareil de défense au prix d'un effort soutenu, résulte d'une telle stratégie. On se souvient que l'effort conjugué des États-Unis et de l'URSS, dans le cadre de la « guerre des étoiles », a entraîné des dépenses de défense qui ont atteint, selon l'IISS, 5,2 % du PIB mondial en 1985 et précipité la chute du régime soviétique.

7. Petter Stalenheim, Catalina Perdomo et Elizabeth Skons, « Military Expenditure », in *SIPRI Yearbook 2007*, Oxford UP, 2007.

8. Jean-Paul Hebert, *Stratégie française et Industrie d'armement*, Fondation pour les études de défense nationale (FEDN), 1991.

Le même IISS estime aujourd'hui qu'une dizaine d'États consacrent plus de 5 % de leur PIB à la défense: au premier rang d'entre eux se trouve la Corée du Nord (27,2 %), suivie par l'Arabie saoudite (12,5 %), la Russie, le Pakistan, la Chine, Singapour et Taiwan. Pour le SIPRI, ce club rassemblerait plutôt plus de vingt membres, au premier rang desquels l'Érythrée (19,7 %) et Oman (12,9 %).

Les États-Unis, qui se placent en tête, en valeur absolue (739 MM\$ pour l'année budgétaire 2008) comme en valeur relative (45,7 % des dépenses mondiales en 2007), assument leur vocation impériale. Hors financement supplémentaire de l'effort de guerre en Irak et en Afghanistan, ils consacrent à la défense une part de leur richesse qui varie entre 3,6 % et 4,2 % du PIB depuis dix ans.

32 *Un effort relatif*

Pour certains auteurs, la défense ne représente pourtant qu'une des composantes de la sécurité d'une collectivité. Le professeur Barry Buzan soutient ainsi depuis des années l'idée d'une approche très extensive: « La sécurité militaire concerne l'interaction entre les capacités armées offensives et défensives des États et les perceptions réciproques des intentions de chacun d'entre eux. La sécurité politique concerne la stabilité organisationnelle des États, des systèmes de gouvernements et des idéologies qui leur donnent leur légitimité. La sécurité économique concerne l'accès aux ressources, aux finances et aux marchés indispensable pour entretenir des niveaux acceptables de vie et de pouvoir étatique. La sécurité sociétale concerne le maintien, dans des conditions acceptables d'évolution, des traditions de langue, de culture, de religion, d'identité nationale et de coutume. La sécurité environnementale concerne le maintien de la biosphère locale et planétaire comme le système de soutien essentiel dont dépendent toutes les autres entreprises humaines⁹. » Dans le même esprit, le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) a avancé depuis 1994 le concept de « sécurité humaine » qui a inspiré très directement la « Stratégie européenne de sécurité » adoptée par le Conseil européen en décembre 2003 pour guider la politique étrangère et de défense commune de l'Union européenne.

En France, une approche aussi large n'a pas dépassé quelques cercles intellectuels¹⁰, mais la notion de défense apparaît depuis quelques

9. Barry Buzan, *Security. A New Framework for Analysis*, Lynne Rienner, 1998.

10. Comme l'équipe de Didier Bigo rassemblée autour de la revue *Cultures et Conflits*.

années comme trop limitée pour rendre compte du contexte auquel elle s'attache. Un demi-siècle après les États-Unis et quelques mois après le Royaume-Uni, notre pays est en passe d'adopter le concept plus large de sécurité nationale¹¹ qui présente l'avantage de mieux marquer les continuités entre défense et diplomatie d'une part et entre défense et sécurité intérieure d'autre part.

Ne faut-il pas tirer de cela des conséquences en termes budgétaires ? Il apparaît nécessaire de mettre en regard les 38,2 MM€ consentis par le budget de l'État au titre de la mission Défense, les 2,5 MM€ de la mission Action extérieure de l'État et les 15,7 MM€ de la mission Sécurité. La défense ne représenterait ainsi environ que les 2/3 du budget de la sécurité nationale. On peut certes faire valoir que peu de liens unissent les financements des CRS, de l'avion Rafale et de l'audio-visuel extérieur. Il ne paraît cependant pas inutile de consolider le financement d'outils dont l'emploi est complémentaire et qui mériteraient de faire l'objet d'une projection financière commune pour vérifier leur « soutenabilité » budgétaire.

33

LA FINALITÉ DE L'EFFORT

L'importance de l'horizon

Chaque année, les armées sont engagées dans des opérations extérieures (OPEX) dont l'État ne parvient pas, pour des raisons tant techniques que politiques, à anticiper correctement le coût supplémentaire. En 2007, celui-ci est estimé à plus de 650 M€ pour une provision de 375 M€ en loi de finances initiale.

Bien calibrer l'effort de dépense suppose pourtant une projection de l'avenir non seulement à court terme mais aussi à long terme. Son réglage serait en effet relativement simple s'il était encore destiné à faire face à un ennemi dont l'affrontement paraît inéluctable, comme dans la France du début de la III^e République ou l'Alliance atlantique de la Guerre froide.

La situation est devenue beaucoup plus difficile en Europe depuis la chute du mur de Berlin puisque chaque État peut être considéré comme en position d'attente stratégique, situation définie par Hervé Coutau-Bégarie comme celle où, « en raison de l'ignorance de ce que veut faire l'ennemi (aujourd'hui en l'absence d'ennemi désigné), il n'est pas possible d'adopter une posture définie, qu'elle soit offensive ou

11. Nicolas Baverez, « De la défense à la sécurité nationale », *Le Figaro*, 25 novembre 2003.

défensive, et que la seule solution consiste à se tenir prêt à faire face à n'importe quelle éventualité¹²».

Selon que le modèle de défense retient encore, comme dans le schéma arrêté par le Livre blanc sur la défense de 1994, l'hypothèse d'un affrontement majeur correspondant à un combat de haute intensité et qu'il projette une telle hypothèse à dix ans, à vingt ans ou à cinquante ans, le niveau et la répartition du besoin de financement requis de l'effort de défense varieront fortement.

C'est donc l'un des intérêts d'une programmation à long terme que de tenter de mettre en regard l'évolution des risques et menaces, par nature incertains et volatils, et celle de l'appareil de défense, dont l'entropie ne peut être que graduellement compensée. Le Plan prospectif à trente ans (PP30) du ministère de la Défense a été conçu dans cet esprit en 1999 pour conjuguer les perceptions des organismes en charge de la stratégie, des forces et des opérations ainsi que de l'armement.

Bien que cet éclairage soit utile, il n'est pas suffisant. Une orientation optimale de l'effort de défense nécessite ainsi une estimation non seulement de l'origine mais aussi de la chronologie des menaces majeures susceptibles de justifier un engagement de nos armes. Cet exercice est extraordinairement difficile car il doit éviter les simples extrapolations, compter avec l'évolution des attitudes des acteurs et peut difficilement être tenu longtemps secret.

Cette exigence ne doit en outre pas être circonscrite à la planification des moyens militaires. Comme dans le désert de Mojave, les cimetières des États sont emplis d'armes qui n'ont (heureusement) jamais été engagées autrement que dans des manœuvres. La prescience d'un affrontement majeur à l'horizon 2060 peut, par exemple, conduire au nom même de la sécurité, à privilégier le soutien à un effort intensif de recherche et de développement, à un assainissement de la dette de l'État ou à une diplomatie ambitieuse d'alliances.

Le prix du « tous azimuts »

La France représente ainsi 4,4 % des dépenses mondiales en 2007¹³, ce qui la place au quatrième rang mondial en valeur absolue ou au sixième rang sur la base des parités de pouvoir d'achat. Comme le remarquait Michel Pébereau dans son rapport de 2006 sur la dette

12. Hervé Coutau-Bégarie, « Révolution ou rupture: sur la mutation stratégique en cours ? », *Stratégique*, janvier 1997.

13. *The Economist*, 30 juin 2007.

publique, la défense (36 MM€) constitue en France le troisième poste de dépense de l'État, après l'enseignement (56 MM€) et les intérêts de la dette (40 MM€).

Un tel niveau tranche avec celui du voisin allemand. Il ne peut se comprendre que par le choix d'une posture de défense polyvalente et aussi autonome que possible :

- la décision prise, dès la IV^e République, d'acquérir et de conserver une capacité nucléaire crédible a lourdement grevé le budget. La recherche d'une triade s'est accompagnée du développement de porteurs spécifiques (Mirage-IV à partir de 1963 et SNLE à partir de 1967), du développement d'armes stratégiques, « pré-stratégiques » (Hades) et tactiques (bombes et missiles Pluton). Depuis l'annonce de la fin des essais nucléaires en 1996, la modernisation des têtes nucléaires a dû être conduite au prix d'un programme de simulation complexe. Le coût correspondant a représenté jusqu'à 26,4 % du budget de défense en 1967 et s'établit depuis les années 1980 entre 8 % et 14 % de celui-ci;

35

- la volonté de disposer d'un corps de bataille aéroterrestre composé de plus de 1 300 chars et de 230 hélicoptères de combat, appuyé par des effectifs correspondants supérieurs à 300 000 hommes de la fin de la guerre d'Algérie à la chute du mur de Berlin, a mobilisé une ressource financière supérieure au quart du budget annuel de défense;

- le choix de se doter de la quatrième marine de haute mer mondiale, composée de plus de 100 bâtiments entre 1989 et 2000, parmi lesquels des porte-aéronefs construits en France depuis 1961 et des sous-marins d'attaque à propulsion nucléaire depuis 1983, a conduit au financement d'une filière nationale de construction navale militaire dont les effectifs directs étaient encore supérieurs à 30 000 personnes en 1990;

- la recherche, sous la pression de l'industrie aéronautique, d'une flotte d'avions de combat régulièrement renouvelée est à l'origine de très importants programmes d'armement (tel le Rafale d'un coût de plus de 30 MM€ pour une cible de 234 appareils) et de coûts de maintenance élevés.

Ainsi la France dispose-t-elle d'un modèle de défense à la fois plus homogène et plus autonome que ceux de ses grands voisins européens. Celui-ci se traduit aujourd'hui par l'existence d'un « contrat opérationnel » qui impose aux armées d'être prêtes à engager une force de 50 000 hommes, un groupe aéronaval et 100 avions de combat. Mais l'élévation des coûts de l'armement, la nécessité de renouveler les

matériels ou de les moderniser régulièrement pour éviter l'obsolescence fait peser un poids particulier sur la nation.

Une accumulation d'objectifs indirects

La part représentée par la défense au sein du budget de l'État français ne cesse de se réduire à mesure de l'extension du champ d'action de ce dernier, notamment dans le domaine social. Elle représentait 28,2 % des dépenses étatiques en 1960, 17,3 % en 1970, 15,7% en 1980¹⁴, 15,2% en 1990, 10,7% en 2000 et 11,3 % en 2007.

Dans un esprit encore marqué par le keynésianisme, le budget de la défense est cependant régulièrement sollicité pour accomplir d'autres objectifs de politique publique que celui qui est à son origine :

36 – comme aux États-Unis, le budget de défense est considéré comme un des moteurs de l'effort de recherche et développement. Comme il l'expose fièrement, « le ministère de la Défense est le premier acheteur et premier investisseur public. Il finance environ 10 % de la dépense nationale et consacre 3,26 MM€ à la recherche et développement dans le projet de loi de finances pour 2008 » ;

– le budget de défense alimente en partie le tissu économique national : les industries d'armement représentaient en 2004, selon l'INSEE, 7,0 % de l'industrie nationale. La population active concernée, en emplois directs et indirects, s'élève à plus de 440 000 personnes ;

– le budget de la défense est également un acteur majeur de la politique d'aménagement du territoire : les 180 régiments que l'armée de terre comptait et les 50 bases aériennes que l'armée de l'air entretenait encore dans les années 1980 ont permis le maintien de nombreuses économies de garnison. Lorsque la nécessité est apparue d'en fermer une part importante ainsi que divers sites industriels (GIAT et DCN notamment), le ministère de la Défense a mis en place à partir de 1991 un fonds destiné à compenser les restructurations nécessaires. De la même manière, l'interruption des essais nucléaires en Polynésie française a fait peser sur la défense une charge annuelle de compensation de 150 M€ ;

– le budget de la défense est aussi un acteur de politique sociale. Ce fut une des justifications du service national, présenté comme un outil d'intégration de la jeunesse masculine, jusqu'à sa suspension décidée en février 1996. C'est une des dimensions du recrutement par le minis-

14. Jacques Percebois, « Économie de l'effort d'armement », in *L'Aventure de la Bombe. De Gaulle et la dissuasion nucléaire (1958-1969)*, Plon, 1985, p. 107-124.

tère de la Défense de 32 000 jeunes gens chaque année, qui place cette administration au premier rang de l'État.

LES MODALITÉS DE L'EFFORT

Un effort programmé

L'effort de défense ne peut pas s'inscrire dans l'instant. En France, il suit, comme l'a établi Diego Ruiz-Palmer¹⁵, un « macro-cycle » de vingt-cinq ans. Engagé en 1960, celui-ci a d'abord porté sur l'acquisition des trois composantes de l'armement nucléaire, puis, à partir de 1985, sur la modernisation des armes conventionnelles. L'ampleur des coûts de ces programmes, affectés par la « révolution des affaires militaires » des années 1990, est telle que les années 2000 voient la France contrainte de procéder à la modernisation de sa dissuasion nucléaire sans avoir achevé celle de ses capacités conventionnelles.

37

Pour faire face à cette contrainte, la défense a eu très tôt recours à une programmation pluriannuelle de ses investissements. Inspirée par les travaux américains d'après-guerre, la première « loi de programme » de décembre 1960 a été régulièrement suivie d'engagements pluriannuels sur quatre ou cinq ans, couvrant un champ de plus en plus large des dépenses de défense jusqu'à l'actuelle loi de programmation pour les années 2003 à 2008. Cette pratique existe également en Europe, où elle porte sur des durées variant entre trois ans (Royaume-Uni) et quinze ans (Allemagne). Les lois de programmation n'ont pas toujours été respectées, soit que leur contenu physique ne soit pas compatible avec l'augmentation des coûts des armements, soit que la ressource budgétaire promise ne soit pas affectée en raison de la conjoncture.

Le phénomène n'est pas nouveau. Comme l'indiquait déjà en 1968 le général Ailleret, chef d'état-major des armées, « c'est une des lois pratiques de l'évolution des armements que très souvent, par suite de la variation des idées des responsables, des matériels qui ont été conçus dans un but déterminé se trouvent par la suite servir dans un autre, assez voisin, mais différent, c'est-à-dire qu'ils ne sont pas aussi bien adaptés qu'ils auraient pu l'être à ce but définitif. Quelquefois d'ailleurs des matériels conçus dans une intention bien définie sont considérés comme sans aucun intérêt par les successeurs de ceux qui les ont commandés lorsque le prototype, après un délai normal de

15. Diego Ruiz-Palmer, « French Strategic Options in the 1990's », *Adelphi Papers*, n° 260, Londres, The International Institute for Strategic Studies, juillet 1991.

quelques années, de longs efforts et beaucoup de dépenses, se trouve bien au point¹⁶ ».

Ce contraste entre les annonces et les réalisations n'est pas propre à la France mais il est à l'origine d'une frustration chronique de la communauté de défense. À cet égard, la correcte exécution budgétaire de la programmation en cours tranche avec les expériences passées¹⁷.

Dans ces conditions, le budget de défense ne peut qu'être particulièrement marqué par l'inertie. Comme l'indiquait un observateur averti, « le système militaire pousse devant lui un énorme boulet, celui de ses besoins en crédits qui pèse davantage chaque année et rend tous les discours prospectifs ridicules à force d'irréalisme¹⁸ ».

38 Est-il plus vertueux dans ces conditions d'honorer les engagements pris ou d'oser, comme nous y incitent les nouvelles règles de la gestion publique, tenter une « justification au premier euro » des dépenses de défense ?

Une nouvelle structuration budgétaire

Le budget de défense français était traditionnellement articulé en « sections » correspondant à chaque armée. Il est frappant de constater que la répartition interne entre ces sections reflète une grande stabilité au cours du dernier quart de siècle malgré les ruptures stratégiques intervenues. L'armée de terre est passée de 27,6 % à 24,3 % du total, l'armée de l'air de 21,0 % à 18,7 %, la marine nationale est stable à 17,2 %. Même la catégorie composite des « services communs » s'est maintenue autour de 25 %. Seule la gendarmerie nationale connaît une progression significative, passant de 9,3 % en 1980 à 14,3 % en 2007¹⁹, comme si la finalité intérieure du budget de défense était devenue prioritaire.

La mise en place de la nouvelle « constitution budgétaire » (LOLF) votée en 2001 a été l'occasion d'une révision en 2006 de la présentation du budget de défense. La mission défense s'articule désormais en 2007 en quatre programmes d'inégale importance :

- « l'environnement et la prospective de défense », qui représentent 4,3 % du total (1,66 MM€) ;
- « la préparation et l'emploi des forces », qui représentent 55,1 % du total (21,04 MM€) ;

16. Charles Ailleret, *L'Aventure atomique française*, Grasset, 1968.

17. La précédente loi de programmation pour 1997-2002 n'avait connu qu'un taux d'exécution de 88 %.

18. Jean D'Albion, *Une France sans défense*, Calmann-Lévy, 1991.

19. Annuaire statistique de la défense, Ministère de la Défense, décembre 2006.

- « le soutien à la politique de défense », qui représente 8,3 % du total (3,17 MM€);
- « l'équipement des forces », qui représente 27,5 % du total (10,51 MM€).

Cette présentation a l'ambition de mieux distinguer les facettes de l'effort de défense. Elle ne permet cependant pas d'identifier le coût complet des « systèmes de forces » mis en œuvre ou projetés et contient quelques incohérences comme, par exemple, dans le domaine du renseignement, éclaté artificiellement entre deux programmes.

Selon le ministère de la Défense, l'équilibre du budget de défense s'établissait en 2006 entre une part de 45,3 % réservée à l'équipement et une part de 54,7 % destinée au fonctionnement. En réalité, selon le SIPRI, la France ne consacrait au titre de cette année que 29,6 % de son budget aux dépenses d'équipement même si cette part s'est accrue au cours des dernières années (23,8 % en 2000).

39

Le mythique partage du fardeau

Malgré une attitude favorable au maintien de l'effort de défense, les responsables publics doivent aujourd'hui faire face à un besoin de financement supplémentaire évalué entre 40 et 70 MM€²⁰ pour atteindre le modèle de défense initialement projeté à l'horizon 2015. Un tel objectif ne paraît guère pouvoir être satisfait par des moyens purement nationaux.

La tentation est donc grande, comme régulièrement en période de disette, de chercher auprès de ses voisins et partenaires une manière de partager l'effort de défense. Cet effort s'est jusqu'ici heurté à de nombreux obstacles politiques, opérationnels et industriels.

En 2006, le budget américain de défense représentait 59,5 % du total de ceux des membres de l'OTAN et 72,5 % des dépenses d'équipement de l'OTAN. Ces parts étaient respectivement de 52,2 % et de 62,2 % en 2000. Malgré l'élargissement de l'Alliance, le poids relatif des États-Unis s'est donc significativement accru. Il correspond sans nul doute à une perception de long terme de leurs intérêts stratégiques et des risques qui les menacent. Or, les exhortations régulières des autorités américaines ou des secrétaires généraux ne suffisent pas à convaincre les membres européens de l'Alliance de compenser le décrochage menaçant entre les efforts des deux rives de l'Atlantique. Les débats

20. Étude interne du ministère de la Défense citée par *Les Échos* du 24 janvier 2007.

anciens et souvent acrimonieux sur le *burden sharing* entre membres ne débouchent guère sur des actes de la part des plus petits membres qui peuvent estimer bénéficier de fait des assurances du traité de 1949 ou se sentir dépassés par les perspectives d'élargissement de l'objet de l'Alliance. Comme l'a établi l'économiste Mancur Olson Jr, la logique de la coopération entre individus semble s'appliquer aux États dans ce domaine: «à moins que le groupe d'individus dans un groupe ne soit relativement petit ou qu'il y ait coercition ou autre moyen de presser les individus d'agir dans leur intérêt commun, des individus rationnels et égoïstes n'agissent pas dans l'intérêt de leur groupe²¹».

Sur le plan européen, la situation n'offre guère plus de perspectives. La disparité est également forte dans les efforts de défense des États membres de l'Union. Dans plusieurs d'entre eux, le déclin de l'effort budgétaire est plus marqué au cours de la période 2001-2005 qu'au cours de la période 1995-2000: il s'élève pour l'Allemagne respectivement à -1,1 % et -0,5 % par an et pour l'Italie à -2,2 % et +4,3 % par an²².

Dans ces conditions, les appels lancés depuis plusieurs années pour trouver des «critères de convergence» afin de réduire des disparités estimées de 1 à 3,5 pour les dépenses de défense par habitant, de 1 à 4,6 en matière de part du PIB consacrée à la défense et de 1 à 5 en matière de part relative de dépenses d'équipement demeurent peu entendus par les États de l'Union. Comme l'a souligné naguère François Heisbourg, l'insuffisance de l'effort des Européens tient à la duplication des moyens militaires au sein de chaque État-nation, aux différences de choix par rapport à la conscription, à la balkanisation de l'offre et de la demande en matière d'armement, mais aussi aux différences objectives des situations géostratégiques des États-membres²³.

Des initiatives positives ont été lancées pour améliorer la rationalité de l'effort de défense, dont les moindres ne sont pas l'adoption en 2004 d'un «objectif global 2010» pour l'amélioration des capacités communes et la mise en place de l'Agence européenne de défense en 2005. Elles ne suffiront cependant pas à améliorer significativement l'efficacité des dépenses de défense si les principaux États, cinq d'entre eux représentant 80 % des dépenses de défense de l'Union, persistent à

21. Mancur Olson Jr, *The Logic of Collective Action*, Harvard, Harvard UP, 1971.

22. Données OTAN citées par Martial Foucault, «La politique de défense française: effort financier et choix budgétaires», note du CERI, mars 2007.

23. François Heisbourg, «L'Europe de la défense dans l'Alliance atlantique», *Politique étrangère*, été 1999.

conserver un modèle, au moins optique, d'autonomie nationale de défense.

Comme le montrent les sondages réalisés par le ministère de la Défense²⁴, plus des trois quarts des Français se déclarent favorables au maintien, voire à l'augmentation des dépenses de défense. Ce civisme avec lequel les citoyens assument un effort financier substantiel doit être salué. Il pourrait rencontrer une efficacité plus grande si, au terme d'un débat national, un consensus s'établissait sur la nécessité de procéder à des réformes radicales: réduction de la diversité des objectifs militaires, élimination progressive des objectifs périphériques, dépassement de l'étroitesse du marché national, simplification de l'organisation militaire, réflexion sur le transfert de l'autonomie stratégique à l'échelon politique approprié.

41

Avec une dépense de près de 340 \$ par habitant, la France assume une contribution importante à la défense de l'espace européen. Par ces réformes, son apport à la politique européenne de sécurité et de défense commune de l'Union pourrait être substantiellement accru pour permettre à cette dernière de faire face aux défis de l'avenir.

Une telle option exige du courage mais, comme le rappelait l'un de nos stratèges émérites, «s'en tenir aux ambitions formulées dans d'autres circonstances en sachant qu'il est devenu impossible d'en réunir les moyens est à la fois la plus facile et la pire des attitudes²⁵».

24. Sondage BVA « Les Français et la défense », DICOD, juillet 2006.

25. Général Pierre-Marie Gallois, *L'Adieu aux armées*, Albin Michel, 1976.

R É S U M É

Le budget de défense d'une nation vaut moins par son niveau que par ce qu'il recouvre vraiment. Plus qu'un autre, il est la résultante de décisions passées et porte en lui les incertitudes de l'avenir. Une restauration significative du nerf de la guerre ne doit pas exclure une révision radicale de sa conception.

ARMÉE ET INDUSTRIE DE DÉFENSE : COUSINAGE NÉCESSAIRE ET LIAISONS INCESTUEUSES

43

Dans les années 1930, le sociologue allemand Hans Speier notait que le xx^e siècle avait accouché d'une « industrialisation du warfare »¹, caractérisée par une interdépendance inédite entre forces productives et forces armées. Il y voyait un des facteurs de l'essor du militarisme au sein des sociétés contemporaines. Depuis, les proximités établies entre armée et industrie de défense n'ont cessé de susciter des craintes. Au lendemain du second conflit mondial, aux États-Unis, ce sont les menaces pour le fonctionnement de la démocratie représentées par la formation d'un complexe militaro-industriel sans précédent dans l'histoire américaine qui retiennent l'attention. Les connivences existant entre chefs militaires, industriels et politiques, entretenues par leur proximité sociale, mais aussi par la circulation qui existe entre les sommets de l'armée, de l'économie et de la politique, font craindre pour la rationalité et l'indépendance des choix faits dans le cadre des politiques d'armement, mais aussi de défense ou étrangère. On prête ainsi aux militaires et aux industriels des manières de voir et des intérêts communs, mais également une influence indue sur les décisions qui sont prises au niveau politique. La France n'a pas échappé à ces inquiétudes. Dès le premier conflit mondial, on attribue une part de responsabilité dans son déclenchement aux militaires et aux « marchands de canons ». Mais c'est surtout à partir de la V^e République que ces critiques vont prendre une dimension supplémentaire. Les efforts

1. Hans Speier, « Class Structure and Total War », *American Sociological Review*, vol. 4, n°3, juin 1939, p. 370-380.

consentis par les premiers gouvernements du général de Gaulle pour doter la France d'une indépendance militaire et technologique conduisent en effet à la constitution d'un complexe militaro-industriel d'importance inédite. Ici comme ailleurs, militaires et industriels sont soupçonnés d'entretenir des relations coupables, aux dépens des autorités politiques, mais aussi de l'intérêt de l'ensemble de la nation.

44 La proximité établie entre militaires et industriels de la défense suscite donc des inquiétudes anciennes et assez universellement partagées par l'ensemble des sociétés contemporaines. Elles s'appuient sur un constat : le nécessaire rapprochement entre armées et entreprises pour définir les caractéristiques des armements nécessaires à la défense d'une société peut conduire à des effets pervers, mettant en péril, sous une autre forme, les intérêts de cette même société. L'expansion qu'ont connue à la fois les appareils militaires et les structures industrielles impliqués dans la production d'armement d'un certain nombre de pays occidentaux au cours de la seconde moitié du ^{xx}e siècle n'ont fait qu'accentuer les craintes sur ce plan. Sans nier que ces proximités puissent conduire à des aberrations, voire à des remises en cause ponctuelles du bon fonctionnement des systèmes démocratiques, il apparaît pour autant difficile d'y voir un fait politique majeur. De nombreux travaux ont souligné, aux États-Unis comme en France, que si le complexe militaro-industriel constitue une réalité économique, voire sociale, du fait de l'ampleur des sommes qu'il mobilise et du nombre de personnes qu'il emploie, il ne constitue guère une réalité sur le plan politique. L'hétérogénéité de vue et d'intérêts des acteurs qui le composent, l'influence très variable qu'ils exercent selon la nature des décisions à prendre n'en font pas une menace crédible pour le bon fonctionnement des sociétés démocratiques. Mais surtout, cette influence, lorsqu'elle est avérée, n'apparaît guère différente de celles qu'exercent les autres groupes de pression sur les choix faits par les politiques².

Pour autant, les rapports entre militaires et industriels constituent une réalité dont il convient de rendre compte pour mieux en apprécier les effets sur la mise en forme des politiques de défense et de la politique d'armement. Dans le cas de la France, ces rapports se posent d'abord de manière particulière dans la mesure où ils sont régulés par une structure administrative propre, la Délégation générale pour l'armement (DGA). Comprendre les liens qui unissent militaires et indus-

2. Samy Cohen, *La Défaite des généraux. Armée et pouvoir politique sous la V^e République*, Fayard, 1994.

triels de la défense dans notre pays suppose donc d'abord que l'on s'arrête sur le rôle assumé par la DGA. Par ailleurs, on verra que ces rapports, loin de se résumer à une stricte complicité entre les uns et les autres oscillent plutôt entre la connivence et le rapport de force. Enfin, ces rapports sont à l'heure actuelle soumis à un certain nombre de contraintes inédites qui tiennent à la relative perte d'autonomie du secteur de l'armement dans notre pays, celui-ci se voyant imposer des dynamiques dont les enjeux excèdent largement le seul cadre des politiques d'équipements militaires.

ARMÉES ET INDUSTRIES DE LA DÉFENSE : DES RAPPORTS ADMINISTRÉS

La Délégation générale pour l'armement constitue la clé du « modèle français » de régulation de l'industrie de défense³. Conçue comme une agence technico-scientifique et administrative chargée de faire l'interface entre les industriels et les armées, elle est progressivement sortie de son rôle et a acquis une véritable autonomie à l'égard des autres acteurs du secteur de l'armement.

45

Lorsque la DGA est mise en place en 1961, d'abord sous le nom de Délégation ministérielle pour l'armement, elle est le fruit d'un volontarisme politique fort. Elle est en effet conçue comme l'outil privilégié d'une reconstitution de l'industrie de défense française et de l'indépendance technologique et militaire du pays qui doit notamment lui permettre de se doter d'une force de frappe nucléaire. Dans cette perspective, elle vient supplanter les trois directions techniques dont la vocation était d'assurer l'approvisionnement en matériel de leurs armées respectives. À l'origine, la mission de la DMA, puis de la DGA est de faire l'interface entre les armées et les industriels de la défense, en participant à la définition des besoins et à l'acquisition des matériels. Mais son rôle va bien au-delà. D'une part parce qu'une partie de sa raison d'être réside dans le développement de l'arme nucléaire, dont elle assure la direction en collaboration avec le Centre de l'énergie atomique (CEA). Ensuite parce qu'elle a également pour mission de favoriser la reconstitution d'une industrie française de l'armement, capable de répondre à l'ensemble des besoins des forces armées. Cette situation contribue à brouiller les frontières existant

3. Didier Danet, « La production d'armement: éléments d'économie institutionnelle », *Revue française d'économie*, vol. XII, n°3, été 1997, p. 123.

entre le ministère de la Défense, dont dépend la DGA, et les industriels du secteur. En effet, c'est sous son impulsion que l'industrie de défense connaît un processus de concentration et de spécialisation au cours des années 1960 et 1970, autour de quelques champions nationaux. Les rapports de la DGA avec ces industriels sont d'autant plus originaux que ceux dont elle soutient le développement disposent de structures et de statuts très différents : établissements d'État comme le GIAT créé en 1971 ou les Arsenaux de la direction des constructions navales, entreprises publiques dans lesquelles l'État détient une part de capital plus ou moins importante, comme Thompson TSF, ou sociétés privées, comme Dassault Aviation ou Matra.

46 La DGA dispose donc d'un statut ambivalent au cœur du secteur de l'armement, qui en fait l'originalité. Une première de ses spécificités réside dans sa situation de « juge et partie » vis-à-vis des programmes d'armement. À partir des années 1970, en effet, une dissociation de plus en plus nette s'opère entre ce que l'on appelle la mission « industrielle » et la mission « étatique » de la DGA. Dans le cadre de la première, la DGA chapeaute les différentes directions techniques de l'armement terrestre et des constructions navales, qui produisent selon une logique d'arsenal les matériels dont les armées ont besoin. Cette fonction industrielle est celle qui mobilise le plus d'effectif au sein de la DGA, notamment du fait du nombre d'ouvriers d'État travaillant dans ces différents établissements. La DGA étatique, pour sa part, a un rôle de soutien à la recherche et au développement. Elle met en œuvre une politique de grands programmes ou de « colbertisme militech »⁴, insistant sur l'excellence technologique de l'armement français. Dans les deux cas, la capacité de la DGA à répondre avec justesse aux besoins exprimés par les armées est soumise à des contraintes. Il est rare que la DGA achète des matériels conçus et produits en dehors de son intervention et cela influe sur ses rapports avec les armées. Dès les années 1960, les états-majors déplorent que leurs besoins en équipements à court terme soient sacrifiés à des considérations de politique industrielle ou de développement technologique. C'est le cas lorsque la préférence est donnée à des matériels français au nom du nécessaire soutien à apporter à l'industriel, public ou privé, qui en a assuré la mise au point, mais aussi lorsque des efforts colossaux sont consentis pour le développement de technologies

4. Élie Cohen, *La Tentation hexagonale. La souveraineté à l'épreuve de la mondialisation*, Fayard, 1996, p. 385.

(nucléaire, spatiale, de communication) dont les armées ne voient pas l'intérêt immédiat.

Aux critiques traditionnelles de la DGA venues des états-majors se sont progressivement substituées des mises en cause qui dénoncent son rôle excessif dans la définition de la politique d'armement, voire de la politique de défense de la France. Celles-ci reposent notamment sur l'influence qui est prêtée au corps des ingénieurs de l'armement, créé en 1967 par la fusion des différents corps d'ingénieurs militaires jusque-là rattachés à chacune des armées. L'essaimage de ces ingénieurs à des postes relevant plus de l'administration que de la technique, à la tête de la DGA, mais aussi au sein des cabinets ministériels ou dans les instances de direction des entreprises, publiques ou privées, du secteur de l'armement, voire au-delà, fait apparaître la DGA comme le pivot du complexe militaro-industriel français. À partir du moment où, à la fin des années 1980, l'industrie d'armement française entre en crise, du fait des difficultés d'exportation de ses équipements et des ressources plus réduites dont dispose le ministère de la Défense, les ingénieurs de l'armement vont devenir les boucs émissaires des dysfonctionnements du secteur et des abus qui sont attribués à la DGA. Plus qu'une connivence entre militaires et industriels, c'est le rôle que tiennent ces ingénieurs dans la formulation des choix qui mérite d'être retenu. Ils ont ainsi joué un rôle clé dans le développement jusqu'à leur terme de programmes d'armement apparemment condamnés par le contexte stratégique de la fin de la guerre froide. C'est le cas du char Leclerc, qu'ils présentent comme le « meilleur char du monde » et dont l'arrêt du programme apparaît impossible au nom de l'excellence technologique qu'il incarne, alors même que les hordes de blindés du pacte de Varsovie qu'il était censé combattre ne constituent plus une menace pesant sur la France⁵.

47

La place qu'occupe la DGA au sein du secteur de l'armement influe fortement sur la nature des rapports entretenus entre militaires et industriels de l'armement. Au-delà des proximités qu'ils peuvent entretenir, le poids des ingénieurs dans les choix publics contribue à donner son originalité au « complexe militaro-industriel à la française ».

5. William Genieys et Laura Michel, « Le Leclerc ou l'invention du meilleur char du monde », dans William Genieys (dir.), *Le Choix des armes. Théories, acteurs et politiques*, Éditions du CNRS, 2004, p. 83.

ARMÉES ET INDUSTRIE DE DÉFENSE :
ENTRE CONNIVENCE ET RAPPORTS DE FORCE

La médiation qu'assume la DGA n'empêche pas cependant que des problèmes puissent naître des rapports entre militaires et industriels. Pourtant, ces problèmes sont loin de se résumer à l'éventuelle connivence qui pourrait s'établir entre les uns et les autres. Même si des proximités s'instaurent et sont entretenues, elles n'excluent pas par ailleurs des rapports de force qui limitent l'influence qu'on peut leur prêter.

48 Une première critique que l'on peut faire des rapports établis entre militaires et industriels est d'ordre général. Elle concerne la capacité de ces derniers à satisfaire les besoins réels des armées. La pratique consistant, dans le cadre d'un programme d'armement, à faire travailler ensemble des militaires et des industriels repose sur l'idée que c'est le meilleur moyen pour produire des matériels adaptés à la menace à laquelle ils devront faire face. Un tel a priori tend fortement à négliger le poids des traditions ou des cultures institutionnelles propres aux forces armées. Dans le cas de la France, les errements auxquels a donné lieu l'introduction de technologies guerrières inédites, comme les blindés ou l'aviation lors du premier conflit mondial en est une première preuve. Au cours des années 1920 et 1930, l'enjeu que représente la reconnaissance de l'aviation comme armée à part entière a ainsi eu une incidence sur les caractéristiques des avions produits au cours de cette période, qui se révéleront largement inadaptés à la menace à laquelle ils ont eu à faire face quelques années plus tard lors du déclenchement de la guerre avec l'Allemagne. À l'inverse, Terry Mc Naugher a montré comment, aux États-Unis, le fusil M16, produit sans concertation particulière avec les structures d'acquisition des armées, s'était heurté à des résistances lors de son introduction, du fait de ses spécifications qui, si elles étaient adaptées aux conditions de la guerre moderne, heurtaient les représentations que les militaires américains se faisaient de ce que devait être l'arme d'un bon fantassin⁶.

La satisfaction des besoins des armées est d'autant plus problématique qu'elle n'est pas forcément le déterminant majeur conduisant à la définition des spécifications des armements. Bien au contraire, les contraintes particulières qui pèsent sur les militaires et sur les indus-

6. Terry L. Mc Naugher, *M16 Controversies. Military Organizations and Weapons Acquisition*, New York, Praeger, 1984.

triels semblent plutôt les condamner à ne pas s'entendre. À propos des États-Unis, Mary Kaldor a montré comment la course en avant technologique des structures en recherche et développement, à laquelle étaient condamnés les industriels pour maintenir leur position sur le marché américain, les avait conduits à produire des armements de moins en moins adaptés aux souhaits de leurs clients, au premier rang desquels les forces armées américaines. Elle explique notamment que cette course en avant avait débouché sur la constitution d'un « arsenal baroque », dont la sophistication, sans rapport avec les besoins opérationnels des armées, était en partie à l'origine de l'échec enregistré lors du conflit vietnamien⁷. La régulation administrative du marché de l'armement en France, par l'intermédiaire de la DGA, a certainement contribué à diminuer ce type de risques. Mais elle ne suffit pas à résorber les conflits d'intérêts qui peuvent opposer militaires et industriels : le souci de préserver les capacités de production de l'outil industriel national, ou de ménager les perspectives d'exportation de tel ou tel fabricant, a souvent conduit à la constitution « d'arsenaux baroques » d'un autre genre. Les exemples abondent de matériels dont les armées ont été amenées à s'équiper malgré elles, alors qu'un achat « sur étagère » d'un équipement produit à l'étranger aurait suffi à satisfaire leurs attentes : c'est le cas du mirage F1 et du véhicule blindé Sugaie dans les années 1970 ou plus récemment de la version marine du Rafale auquel l'état-major aurait préféré des F18 américains.

49

La communauté d'intérêts entre militaires et industriels que l'on postule trop facilement ne va donc pas forcément de soi dès lors que se pose la question des choix à faire en matière d'équipements militaires. En revanche, s'il est un point sur lequel militaires et industriels se rejoignent plus facilement, c'est le maintien du niveau des dépenses militaires et notamment des dépenses d'équipement. En témoigne le *statu quo* qui a caractérisé la politique d'armement française au lendemain de la chute du mur de Berlin. Alors que, dans les autres pays occidentaux, des réductions strictes des dépenses militaires étaient pratiquées dès la fin des années 1980, la France s'est distinguée par une volonté affichée de maintenir ses efforts en la matière. Ce choix résulte de la manière très particulière dont le nouveau contexte international a été appréhendé. Le débat autour des « dividendes de la paix » qui passionnait alors les classes politiques et les opinions publiques des autres démocraties occidentales a été largement escamoté

7. Mary Kaldor, *The Baroque Arsenal*, Londres, A. Deutsch, 1982.

dans notre pays par un contre-argumentaire développé par les représentants de l'institution militaire et de l'industrie d'armement⁸. Il mettait l'accent sur l'incertitude et l'instabilité qui caractérisaient la nouvelle situation internationale et sur la nécessité de ne pas « baisser la garde ». De 1990 à 1995, les ministres de la Défense successifs ont ainsi affiché la volonté de maintenir des dépenses militaires à un niveau élevé, volonté rendue en partie illusoire dans les faits par la pression croissante qui s'exerçait alors sur le budget de la défense.

La plupart du temps, pourtant, ces complicités entre militaires et industriels se font très largement avec l'assentiment des politiques et ne constituent guère une remise en cause de leur autorité. Les échecs répétés qu'ont connus les expériences de coopération internationale en matière de production d'armement en témoignent. Les hausses de
50 coûts et de délais qui ont caractérisé la plupart de ces programmes depuis les années 1960 ont souvent été imputées à l'égoïsme des armées nationales, multipliant des versions du même équipement en fonction des missions qu'elles voulaient leur voir remplir, et aux calculs des industriels soucieux d'imposer les équipements dont ils avaient assuré la mise au point (Eurofighter, Hélicoptère Tigre...). Dans tous les cas, cependant, ces dérives ont eu l'assentiment des gouvernements nationaux, avant tout préoccupés par les retombées économiques qu'ils pourraient retirer de la mise en production du programme. Du fait de l'outil de défense autonome qu'elle a développé à partir des années 1960, et des savoir-faire technologique et industriel dont elle dispose, la France est souvent apparue en position de force dans ces marchandages. Si les industriels nationaux en ont souvent profité, ces marchandages se sont traduits pour les militaires par des retards dans les délais de livraisons et des surcoûts de production qui sont à l'origine d'une relecture très critique de ces pratiques à partir des années 1990.

La proximité entre militaires et industriels ne va donc pas de soi, tant leurs intérêts peuvent être divergents. Même lorsqu'elle existe, elle n'est ni une garantie d'efficacité pour les programmes qui seront élaborés, ni forcément une menace pour l'autorité des politiques, avec l'assentiment desquels ces rapprochements ont lieu. Au regard de ces constats généraux, les années 1990 apparaissent comme un moment fort de recomposition des rapports entre armées et industries de défense dans notre pays.

8. Louis Gautier, *Mitterrand et son armée*, Grasset, 1999, p. 130.

ARMÉES ET INDUSTRIE DE DÉFENSE : NOUVEAUX ENJEUX

Les années 1990 ont ouvert une étape de profonde recomposition du secteur de l'armement et plus particulièrement des rapports qu'entretiennent industriels et militaires. Du fait de la place que la DGA occupe au cœur de ce secteur, les réformes qu'elle a subies à partir de 1996 en sont un premier facteur. De manière plus générale, les initiatives prises en vue de constituer une Europe de la défense et de l'armement ont elles aussi contribué à mettre en place des dynamiques nouvelles. Ces différents processus se traduisent tous par un renforcement du rôle de coordination assumé par la DGA au sein du secteur de l'armement, qui tend à affaiblir la position détenue par les armées, mais aussi par les industriels nationaux.

51

Ce renforcement du positionnement de la DGA apparaît d'autant plus paradoxal qu'il est initié par un nouveau Délégué général pour l'armement nommé par Jacques Chirac, Jean-Yves Helmer, qui vient du secteur privé et n'appartient pas au corps des ingénieurs de l'armement. Sa réforme a influé à plus d'un titre sur l'agencement des rapports entre militaires et industriels de l'armement⁹. D'abord parce qu'elle repose sur la mise en place d'une « organisation matricielle » qui substitue des directions transversales aux trois grandes directions techniques de milieux (terre, air, mer), autour desquelles se structurait la DGA depuis ses origines. Les directions de milieux, héritages de l'époque où chaque armée disposait de ses propres structures d'acquisition, contribuaient en effet fortement à reproduire au sein même de la DGA les rivalités qui existaient entre les différents états-majors¹⁰. C'est au contraire une plus grande cohérence et un plus grand contrôle par la direction de la Délégation des choix faits en matière d'équipement qui sont recherchés. Pour ce qui est de la définition des besoins, la mise en œuvre d'une « approche capacitaire » témoigne aussi d'une volonté de mise à distance des acteurs, militaires ou industriels, qui y étaient traditionnellement associés. Cette approche capacitaire vise à anticiper sur les missions que les forces armées, confrontées à

9. Jean-Yves Helmer, « La DGA : évolutions et perspectives », *Défense nationale*, vol. 10, 1999, p. 57.

10. La DGA a été réformée à nouveau en 2004 sans que le principe de cette organisation matricielle soit remis en cause.

des menaces plus diffuses que dans le contexte de la guerre froide, auront à assumer dans le futur. Il ne s'agit plus de trouver un armement susceptible de contrer celui d'un adversaire clairement identifié, mais plutôt d'envisager les moyens techniques nécessaires à la réalisation d'un certain nombre d'objectifs, quelles que soient leur nature et l'armée susceptible de les mettre en œuvre. La direction des systèmes de force et de la prospective qui a la charge de ce travail de préparation des programmes est ainsi divisée en systèmes de force interarmées, définis par l'EMA et au sein desquels des ingénieurs et des officiers de cohérence opérationnelle tentent d'anticiper les besoins. De manière générale, c'est ainsi l'état-major des armées qui est devenu le principal interlocuteur de la DGA dans la définition des besoins militaires. Sa réforme, en 2005, en faisant du chef de l'EMA le responsable unique de la cohérence capacitaire des armées, a d'ailleurs accentué cette interarmisation des activités de prospective en matière d'armement.

Cette revalorisation du rôle des ingénieurs de l'armement ne s'est pourtant pas faite sans certaines contreparties. Le premier objectif de Jean-Yves Helmer était de réduire de 30 % les coûts de productions des programmes d'armement. Pour ce faire, il s'est appliqué à introduire de nouvelles pratiques dans la conduite de ces programmes. Au sein de chacun, les spécialistes techniques se sont vus adjoindre des managers, chargés de veiller aux aspects juridiques et financiers de son agencement. De manière générale, cette réforme s'est donc traduite par une certaine relativisation de la culture d'excellence technologique qui caractérisait jusque-là la DGA, pour faire une place à des savoir-faire plus gestionnaires ou commerciaux. Le souci d'emprunter au secteur privé certaines de ses recettes de gestion, voire d'introduire une « approche commerciale » de l'acquisition des armements permettant la mise en concurrence des différents équipements susceptibles de satisfaire aux demandes des forces armées, a aussi contribué à modifier les rapports de la DGA avec ses partenaires industriels. Cela s'est vérifié en ce qui concerne l'organisation mais aussi le financement des séquences allant des activités de recherche et développement jusqu'à la mise en production et la commande des matériels.

Les initiatives prises au même moment en faveur de la constitution d'une Europe de la défense, notamment de l'armement, ont conforté ces dynamiques au plan national. La trajectoire suivie par le programme européen d'avion de transport militaire A400M est un exemple clair de

la manière dont dynamiques européennes et nationales se sont entremêlées à mesure que le projet prenait forme¹¹. Le soutien sans faille que la DGA lui a apporté à partir de 1996-1997, à un moment où les autorités politiques françaises apparaissaient plus réticentes, tient très largement au fait que les principes de gestion sur lesquels il reposait coïncidaient avec ceux que la nouvelle direction souhaitait introduire au sein du secteur de l'armement national. La définition d'une « approche commerciale » pour acheter les avions, l'affirmation de la liberté de choix de ses sous-traitants pour l'industriel maître d'œuvre, la remise en cause du principe du « juste retour » – selon lequel chaque pays revendiquait une somme de travail pour ses industriels proportionnelle au montant de ses commandes – sont autant de principes que la nouvelle direction de la DGA souhaitait introduire dans ses rapports avec les industriels français. Certes, tous les équilibres du marché de l'armement n'ont pas pour autant été bouleversés : le conflit qui a opposé la DGA à la SNECMA pour le choix des moteurs du futur avion, qui s'est traduit par un arrangement avec le motoriste français, montrent les limites de ce volontarisme. L'ensemble de ces innovations témoignent cependant du rôle majeur que conserve la DGA dans la définition des rapports entre les différents protagonistes du secteur de l'armement et en premier lieu les militaires et les industriels.

53

L'ampleur prise par les industries de défense et les appareils militaires dans la plupart des sociétés contemporaines pose avec une acuité particulière la question des rapports qu'ils entretiennent et de leurs répercussions pour le fonctionnement des sociétés et du système politique. Dans le cas de la France, ce cousinage entre industriels et militaires a très largement été arbitrée, depuis les années 1960, par la Délégation générale pour l'armement. Si l'interface qu'elle assume entre les uns et les autres n'est pas sans poser de problème, elle a néanmoins contribué à en limiter les abus. Plus qu'une interface, la DGA a contribué à façonner les différents protagonistes de ces secteurs, et tout particulièrement les industriels. Les réformes qu'elle a connues à partir des années 1990 sont très largement allées dans le sens d'une reprise de contrôle accrue du secteur de l'armement. Même si elle n'a pas bouleversé les équilibres existant entre les différents protagonistes des politiques d'armement, elle a contribué à une interarmisation de la

11. Jean Joana et Andy Smith, « Changing French Military Procurement Policy : The State, Industry and "Europe" in the Case of the A-400M », *West European Politics*, vol. 29, n°1, janvier 2006, p. 70-89.

formulation des besoins militaires et à une ouverture plus grande des industriels à des logiques commerciales dont toute la portée reste encore à apprécier.

R É S U M É

La compréhension des rapports entre armées et industrie de défense, qui est une interrogation commune à beaucoup des sociétés contemporaines, passe dans le cas de la France par la prise en compte du rôle assumé par la Délégation générale pour l'armement. Même si on retrouve dans notre pays certaines des logiques qui caractérisent ces rapports dans d'autres contextes, la DGA, aujourd'hui comme dans les années 1960, apparaît comme un agent déterminant des équilibres entre les différents protagonistes des politiques d'armement.

LES OPÉRATIONS MILITAIRES EXTÉRIEURES

Les opérations militaires extérieures (OPEX) peuvent être définies comme des engagements de forces militaires projetées hors du territoire national, sur un théâtre de crise ou de conflit.

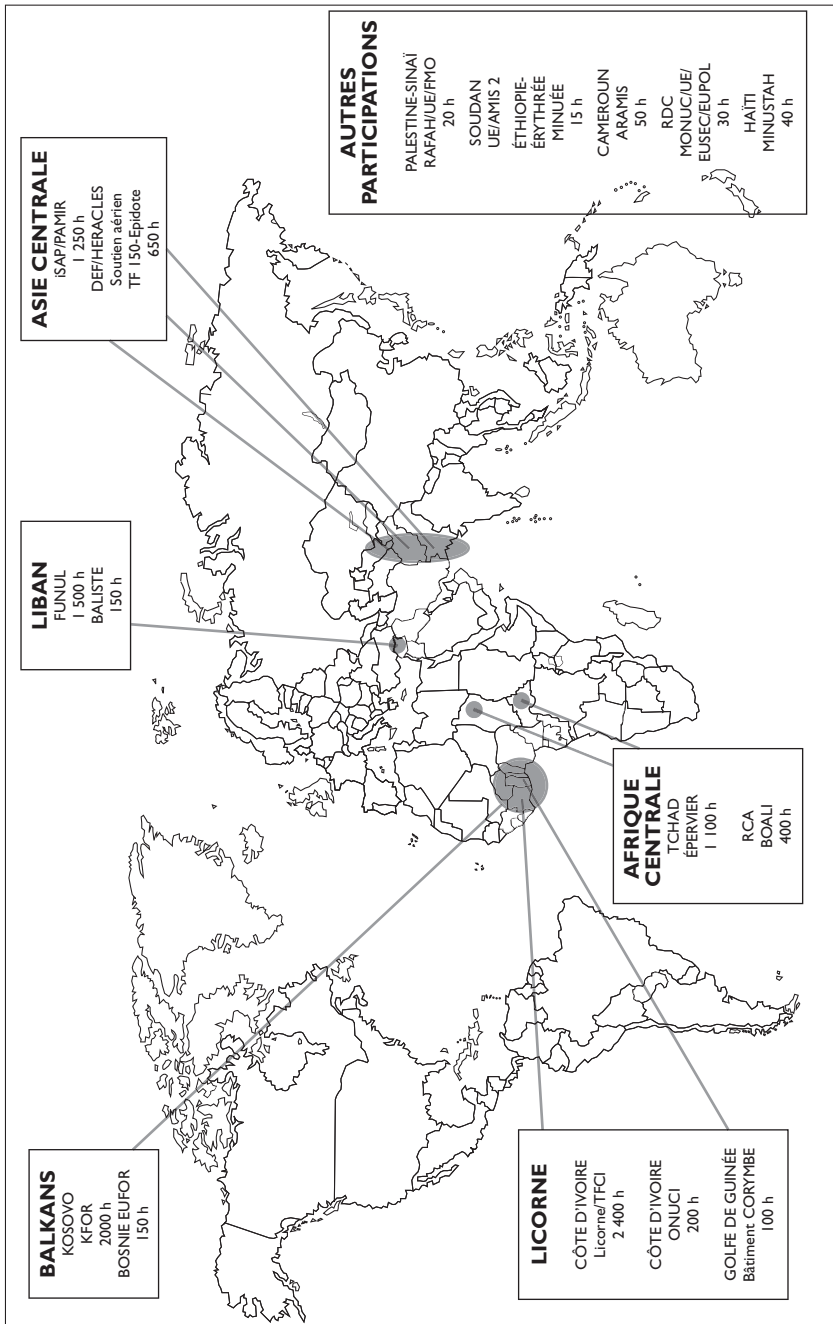
55

Il s'agit donc pour l'armée d'un pays d'une mission différente de celle, traditionnelle, de la défense du territoire national. Cette dernière reste la raison même d'exister des armées d'un pays.

POURQUOI INTERVIENT-ON À L'EXTÉRIEUR ?

Dans un passé pas si lointain, ce type d'opérations correspondait à des aventures militaires, des visées agressives ou conquérantes. Même si elles pouvaient vers la fin du XIX^e siècle revêtir de temps à autre la dénomination d'interventions d'humanité, elles n'étaient pas moins effectuées dans des logiques de puissance. C'étaient tout simplement, en règle générale, des guerres avouées ou revendiquées comme telles.

L'évolution des rapports de force internationaux, le développement d'un droit international interdisant le recours à la guerre avec le pacte Briand-Kellog et l'adoption de la charte de l'ONU (sauf légitime défense ou décision collective du Conseil de sécurité de l'ONU), norme à laquelle les pays européens et la France se montrent particulièrement attachés, viennent proscrire tant juridiquement que politiquement les aventures militaires extérieures qui étaient autrefois admises. Les opérations militaires extérieures n'ont pas disparu. Elles sont désormais – malgré la survivance de quelques exceptions – encadrées par le droit. Elles se font soit sur une base bilatérale, en vertu d'un accord de défense, et/ou à la demande d'un État sur une base multilatérale sous couvert d'une organisation internationale.



L'opération militaire extérieure n'est plus systématiquement assimilée à la politique de la canonnière, teintée d'impérialisme ou de néocolonialisme.

Le développement des opérations de maintien de la paix a beaucoup contribué à changer cette image en donnant un aspect généreux et pacifique à ces opérations. Leur développement, à partir de la fin du monde bipolaire, a contribué à ce changement de paradigme. Sur fond de débat sur le devoir d'ingérence, l'OPEX est apparue pour beaucoup comme une manifestation positive de solidarité internationale. Mais au-delà du changement de perception d'ordre moral, l'OPEX concerne également et avant tout le statut de puissance de l'État qui la mène.

La participation de la France à des opérations de maintien de la paix est régulièrement présentée comme confortant son statut de membre permanent de Conseil de sécurité de l'ONU, de pays et de grande puissance, détentrice de l'arme nucléaire et riche d'un héritage diplomatique à préserver.

57

Les différents responsables politiques aiment à évoquer les responsabilités internationales et les intérêts nationaux de pays qui les conduisent à jouer un rôle déterminant sur la scène internationale.

La puissance militaire reste fongible si elle est utilisée avec pertinence, elle devient dangereuse si on se laisse commander par elle. Si elle débouche sur l'*hubris* et amène à penser que l'on peut résoudre un problème politique par des moyens militaires, à faire excessivement confiance à sa puissance militaire, elle provoque les désagréments des États-Unis en Irak où la victoire militaire initiale obtenue rapidement a entraîné des inconvénients stratégiques immédiats. À trop compter sur son *hard power*, on affaiblit considérablement son *soft power*.

LES OPEX, DANS UN CADRE INTERNATIONAL LÉGAL

La France n'est pas pacifiste, comme l'était l'Allemagne avant la réunification (et comme elle ne l'est plus aujourd'hui). Elle ne refuse pas les opérations militaires extérieures par principe. Elle souhaite qu'elles revêtent des formes légales, soit en vertu d'un accord bilatéral avec un État, soit en vertu d'une demande d'une organisation internationale. C'est la difficulté de la position française, parfois perçue comme contradictoire, car elle veut tenir les deux bouts de la chaîne. Être une puissance qui compte sur le plan stratégique, sans apparaître comme une puissance agressive.

L'armée française compte 250 000 hommes: environ 120 000 d'entre eux participent à des opérations militaires extérieures. À ce chiffre, il faut ajouter 26 000 soldats qui composent les forces prépositionnées ou les forces de souveraineté outre-mer. Selon les ratios traditionnels à l'armée française, il faut trois hommes en réserve pour un homme en mission (relève, repos, entraînement), cela fait dire aux responsables militaires que l'armée française avec ses effectifs actuels peut avoir jusqu'à 20 000 hommes en opération.

58 Dans les années 1990, la présence militaire française en dehors du territoire national se limitait au continent africain et à la Bosnie. Elle est aujourd'hui beaucoup plus éclatée. Ce n'est pas tant que le nombre de conflits dans le monde ait augmenté, mais les crises et tensions n'étant plus liées à la logique Est/Ouest, dans laquelle la présence d'une superpuissance protectrice limitait la possibilité de déploiement de forces de maintien de la paix, les Nations unies et les organisations internationales, régionales ont plus tendance à intervenir et tenter de s'interposer. Elles sollicitent dès lors des pays dont la valeur opérationnelle et l'habitude de la pratique de ce type de mission sont reconnues – et la France en fait partie. Cela vient d'ailleurs combler le désir français d'apparaître comme une puissance qui tient toujours son rang, mais qui donne la priorité au multilatéralisme et aux organisations internationales.

La France est, avec la Grande-Bretagne, l'une des deux vraies puissances militaires européennes. Elle est habituée à l'exercice de missions difficiles sous différentes latitudes. Elle maintient une capacité opérationnelle très forte. Les soldats français, comme leurs camarades britanniques, sont rompus à des véritables combats et ne sont donc pas, comme l'armée américaine peut l'être, désarçonnés dès que la supériorité technologique ne joue plus en leur faveur. Même si le principe du règlement pacifique des différends venait à gagner du terrain, la puissance militaire resterait un atout justement pour mettre en place ces règlements pacifiques. La puissance militaire n'est pas nécessairement mise au service d'un projet agressif. Elle peut au contraire permettre de s'en affranchir et d'apporter sa contribution à des situations humainement, moralement et juridiquement inacceptables. Une force de projection peut aider la France à contribuer à la constitution de force de maintien de la paix. Encore faut-il remplir une condition juridique et une condition politique:

1. L'intervention doit avoir un cadre légal. Elle doit se faire en fonction d'un mandat donné par l'ONU ou une organisation régionale. Il

peut s'agir également d'une action de légitime défense (si les conditions en sont réellement remplies) ou à la demande d'un gouvernement, d'un pays avec lequel nous serions liés et qui lui-même serait dans une situation de légitime défense.

2. Mais ce dernier cas pose un autre problème à l'origine de la deuxième condition. L'intervention dans un cadre purement national est de moins en moins légitime même si elle reste légale. Le soupçon d'ingérence, de néo-colonialisme, survient vite. L'intervention conjointe avec d'autres nations est alors un avantage, plus encore sur le plan politique que militaire. Mais la légalité ne suffit plus tout à fait. Ce problème de la légitimité est également important.

Les opérations militaires extérieures doivent faire face à un double défi de légitimité d'ordre intérieur et international. Les opinions publiques veulent de plus en plus peser sur la conduite de la politique étrangère. Les gouvernements doivent de plus en plus justifier face à elles leurs choix en la matière. Ce sujet est encore plus sensible lorsqu'il implique le recours à la force armée. Si ce dernier ne se discute pas lorsqu'il s'agit de défendre le territoire national, il en va tout autrement lorsque les forces armées sont utilisées loin de lui. La justification dans le premier cas va de soi. Dans le second, elle doit impérativement être apportée. Certes, la fin de la conscription a rendu le sujet un peu moins sensible. Le risque encouru par les militaires est *a priori* mieux accepté s'il s'agit de soldats professionnels, par définition volontaires, que d'appelés. Mais les inquiétudes de l'opinion ne concernent pas que la sécurité des combattants. Les Français n'ont pas envie d'être, fût-ce par armée professionnelle interposée, mêlés à des opérations qui n'auraient pas leur approbation politique. Il faut que l'usage de la force ait une légitimité. Le respect de la légalité internationale y contribue, mais pas seulement. Par ailleurs, l'accroissement du risque terroriste (ou occasionnellement de la perception du risque terroriste) vient ajouter un motif de préoccupation pour l'opinion publique.

59

Il y aura une tendance grandissante à agir dans un cadre européen, tout simplement parce que cela correspond à plusieurs objectifs complémentaires de la France.

1. Donner une plus grande légitimité à ces types d'opérations. Si on intervient par exemple en Afrique dans un cadre européen, les accusations de néo-colonialisme ou de France-Afrique tombent. L'élargissement à d'autres acteurs européens permet d'éviter ce soupçon.

2. Cela participe de la mise en place et de la montée en puissance d'une politique européenne de défense et de sécurité. Objectif prioritaire de la France.

C'est cela qui a conduit la France non pas à revendiquer le leadership de l'opération EUFOR en République démocratique du Congo, mais à pousser l'Allemagne à en prendre la responsabilité. Cette force européenne a été déployée avec l'aval du Conseil de sécurité afin de permettre la sécurité des élections en RDC. Que la France et l'Allemagne aient fourni à peu près le même nombre d'hommes et se soient partagé le commandement (quartier général à Postdam sous commandement allemand, quartier général opérationnel à Kinshasa sous commandement français) a été essentiel pour cette mission. Elle a pris fin en 2006, les élections – qui ont mis fin à une terrible guerre – s'étant déroulées dans des conditions jugées satisfaisantes si ce n'est parfaites.

Interrogés sur leur opinion quant aux missions confiées aux armées, les Français estimaient prioritaires les suivantes, dans cet ordre :

- apporter des secours à la population française (97 % des sondés)
- apporter une aide humanitaire (92 %)
- assurer des missions de sécurité intérieure (91 %)
- préserver la vie des ressortissants français (91 %)
- détruire un foyer de terrorisme (86 %)
- intervenir dans le cadre de l'ONU pour le respect du droit international (85 %)
- contribuer à ramener la paix dans une région du monde (77 %)¹.

Rien que de très classique. Il en ressort une acceptation de l'emploi de la force pour apporter des secours d'urgence en situation difficile (tâche que l'armée semble être la plus à même de remplir) ou de sécurité des Français. Intervenir pour la paix en général et non directement pour la sécurité nationale ou des nationaux reste largement approuvé mais à un degré moindre.

Au-delà de la légitimité nationale, l'autre légitimité est internationale. Là encore, c'est une conséquence de poids de l'opinion publique. L'opération sera d'autant plus efficace qu'elle ne se heurtera pas à l'hostilité de l'opinion internationale. Mais, finalement, dès 1956 et l'opération de Suez, les Français n'avaient-ils pas compris que la victoire sur le

1. Source: Délégation à l'information et à la communication de la défense (DICOD), sondage BUA, 2006.

plan strictement militaire ne garantissait pas le succès stratégique et politique ? Il est toujours possible d'aller à contre-courant de l'opinion. Simplement le prix à payer est plus lourd, et il n'est pas certain que la France puisse se payer le prix d'une intervention rejetée par l'opinion internationale.

Deux conditions cumulatives semblent incontournables pour recevoir l'approbation tant des opinions de l'État intervenant que de l'opinion internationale : il est préférable que l'opération soit multilatérale et qu'elle ait reçu une légalité internationale par le biais d'une demande de l'ONU ou d'une organisation régionale.

Reflet des évolutions géopolitiques, la nature des OPEX majeurs de la France a évolué au cours des trois dernières décennies. Dans les années 1980 l'opération la plus spectaculaire a été conduite dans le cadre d'un accord de défense au Tchad, pour protéger ce pays des visées libyennes. Elle était représentative d'une action française conséquente en Afrique, ayant un véritable impact stratégique. Elle a eu une efficacité réelle tant sur le plan stratégique (la France offrait une option permettant d'échapper au choix binaire États-Unis/URSS) et militaire, la Libye n'ayant pu réussir à prendre l'ascendant sur le Tchad, ce qu'elle aurait fait sans l'intervention française.

61

La participation de la France à la guerre du Golfe en 1990-1991 sous l'égide de l'ONU et sous commandement américain est demeurée une exception. Le choix du président François Mitterrand de ne pas faire participer les appelés de contingent à cette guerre a été perçu comme le signe avant-coureur de la fin du service national.

Il en allait bien différemment pour la guerre d'Irak. On a vu lors de cette guerre que des pays européens pouvaient participer à des opérations militaires illégales du point de vue du droit international. Il y a, en fait, une exception dans cette exception. Si des pays européens ont, à l'époque, participé à une opération militaire extérieure qui était en fait une guerre au sens classique du terme, donc illégale, ils l'ont fait dans un cadre particulier qui est celui de l'Alliance avec les États-Unis. Le fait de suivre la première puissance mondiale perçue comme le chef de file des démocraties, d'accepter les légitimations fournies à l'époque (lutte contre la prolifération des armes de destruction massive) légitimait pour les gouvernements anglais, italien, espagnol et polonais de faire une exception à l'interdiction de recours à la force dans les relations internationales.

Mais le véritable clivage résidait dans les priorités des gouverne-

ments en question. Pour ceux-là, la solidité de l'Alliance avec les États-Unis était la priorité absolue. Pour la France, son statut de membre permanent du Conseil de sécurité, de pays attaché au droit international et au multilatéralisme était plus important.

62 La guerre du Golfe de 1990-1991 réalisée en vertu d'une résolution obligatoire du Conseil de sécurité prise en vertu au chapitre VII était une opération légale de police internationale. Elle représentait même l'espoir de la mise en place tardive du système de sécurité collective prévu par les rédacteurs de la charte des Nations unies et que le clivage Est/Ouest avait empêché. Les années 1990 ont été marquées par un rapprochement graduel avec l'OTAN et la multiplication des opérations dites de maintien de la paix. Si l'efficacité de ces dernières allait être remise en cause au milieu des années 1990 (sur fond d'échec de l'opération américaine en Somalie et la prolongation du conflit dans les Balkans), elles apparaissaient prometteuses au début de la décennie, porteuses d'espoir d'un « nouvel ordre mondial ». La présence militaire internationale apparaissait non seulement comme un moyen de pacifier des zones de conflits, mais également de restaurer un état de droit, comme au Cambodge. La carte de vœux pour la nouvelle année 1992 envoyée par le ministre de la Défense, Pierre Joxe, soulignait que la France était le premier pays contributeur à ces forces de maintien de la paix. Dans le débat interne français, cette participation à des opérations de maintien de la paix, populaire dans l'opinion publique, était un moyen de donner une légitimité supplémentaire à l'armée française après le débat sur la disparition de la menace soviétique et des « dividendes de la paix » que certains proposaient de retirer rapidement.

La guerre du Kosovo de 1999 avait une légalité bien plus discutable, voire inexistante. La réputation du multirécidiviste Milosevic, la sensibilisation aux guerres balkaniques et l'émotion suscitée par la vision des Kosovars fuyant l'armée serbe furent telles que les opinions publiques occidentales la soutinrent du début à la fin. La légalité était contestable, sa légitimité ne fut pas contestée chez les pays intervenants.

L'opposition de la Russie et de la Chine, loin d'ébranler les opinions publiques occidentales, renforce le soutien apporté à ces opérations. De même, le choc créé par les attentats du 11 septembre, l'évacuation de la légitime défense par les États, le refus du régime des Talibans (déjà peu populaires) de se désolidariser de Ben Laden venaient rendre l'opération aussi légale que légitime.

Pour les armées françaises, les OPEX posent plusieurs problèmes : la multiplication des opérations donne parfois le sentiment qu'il y a un recours trop systématique voulu par le pouvoir civil pour des raisons politiques ; d'un point de vue militaire cela pose des problèmes opérationnels. Les armées aimeraient pouvoir disposer des règles d'engagement claires.

Le problème du contrôle parlementaire des OPEX est un véritable serpent de mer. Président de la commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale de 1997 à 2002, Paul Quilès l'a réclamé à de nombreuses reprises. Ce parlementaire de l'opposition a continué le combat de 2002 à 2007. En juillet 2007, le nouveau président de la commission des affaires étrangères, Axel Poniatowski, demandait à son tour que tout engagement donne lieu à « un débat et un vote des députés et des sénateurs ». « Ils ne doivent pas être un préalable à l'envoi de troupes, mais il faudrait les organiser dans un délai de trois mois », précisait-il.

63

LES MOYENS

Sur le plan budgétaire, les OPEX coûtent cher, environ 600 millions par an actuellement.

Dans le passé, les OPEX n'étaient pas budgétées. Elles venaient donc s'ajouter aux dépenses militaires prévues, sans être corrigées par un collectif budgétaire de fin d'année. Cela signifiait qu'elles venaient se retrancher du budget voté en début d'année et que les interventions militaires extérieures se réalisaient au détriment du budget de fonctionnement ou d'équipement des armées, au grand dam du ministre de la Défense et de ses subordonnés. Pire encore, après la guerre du Golfe de 1990-1991, alors que l'effort de guerre des participants à l'opération *Desert Storm* (*Tempête du désert*) était remboursé par les pays du Golfe et par les alliés qui pour des raisons constitutionnelles n'avaient pu y participer (Allemagne, Japon), les crédits avaient été affectés par le Premier ministre de l'époque, Pierre Bérégovoy, au budget général de l'État et non à celui de la Défense qui, pourtant, en avait assuré la charge. Il est devenu évident dans les années 1990 que, loin d'être exceptionnelles, les OPEX devenaient récurrentes. Dès lors, un déchiffrage est prévu dans le budget initial de l'ordre de 350 millions.

Quels sont aujourd'hui les principaux engagements extérieurs ? En Côte d'Ivoire, la France dispose de 2 400 soldats dans le cadre de l'opération Licorne et 200 soldats dans le cadre de l'ONUCI (Opération

des Nations unies en Côte-d'Ivoire, qui prend le relais le 4 avril 2004 des contingents de la CEDEAO qui se compose au total de 8 000 hommes et dont le but est de faire appliquer les accords Kléber issus de la réunion des belligérants à Marcoussis en janvier 2003). La France dispose également d'un navire (100 soldats) dans le golfe de Guinée dans le cadre de l'opération Corymbe.

L'opération Licorne en Côte-d'Ivoire peut être considérée comme un succès, après une très sérieuse crainte d'enlèvement, voire d'échec. Les effectifs concernés ont été jusqu'à 5 000 hommes fin 2004. Elle a été critiquée à la fois par le pouvoir officiel de Laurent Gbagbo pour ne pas intervenir à ses côtés, et les rebelles de Guillaume Soro pour les avoir privés d'une victoire qu'ils jugeaient à leur portée. On a assisté alors à une réduction programmée des effectifs de l'opération Licorne. Le fait même que sa fin soit programmée peut être considérée comme un succès à comparer à des opérations provisoires qui deviennent permanentes. Elle est considérée aujourd'hui comme ayant permis d'éviter une catastrophe (l'ombre d'un génocide, type Rwanda était évoquée). Cette opération était montée en soutien à l'opération des Nations unies en Côte-d'Ivoire (ONUCI).

Dans les Balkans, la France dispose de 2 000 soldats dans le cadre de la KFOR au Kosovo où elle est déployée depuis le 12 juin 1999, en application de la résolution 1244 du Conseil de sécurité des Nations unies, afin de stabiliser la région, de 300 soldats dans le cadre de l'EUFOR en Bosnie-Herzégovine, qui a pris le relais le 2 décembre 2004 de la SFOR (OTAN). Alors que la guerre menée par l'OTAN en 1999 était uniquement censée mettre fin au nettoyage ethnique mené par les Serbes à l'encontre des Kosovars, sans remettre en cause la souveraineté serbe sur le Kosovo. Celui-ci déclare son indépendance le 17 février 2008, avec l'approbation de la plupart des Occidentaux : l'indépendance du Kosovo était très soutenue par Washington et très combattue par la Russie. Paradoxalement, la participation à la KFOR était un argument jouant en faveur de l'acceptation de l'indépendance. En cas de refus à la reconnaissance, il y avait tout lieu de prévoir que les forces de l'OTAN auraient été perçues non plus comme des forces de libération, mais d'occupation. Elles se seraient vues confrontées à l'hostilité grandissante de la population du Kosovo.

Au Liban, il y a 1 600 soldats dans le cadre de la FINUL, 150 soldats dans le cadre du dispositif Baliste (opération aéro-navale au large des

côtes du Liban, dont le but affiché est d'assurer la sécurité des citoyens de l'Union européenne depuis la guerre de l'été 2006); en juillet 2006, l'effectif était de 1 700 hommes.

Le moins que l'on puisse dire c'est que la France n'a pas été immédiatement volontaire pour s'engager dans l'opération « FINUL renforcée » après la guerre israélienne contre le Liban à l'été 2006. Les liens traditionnels entretenus avec le Liban n'étaient pas suffisants pour emporter la décision. Le commandement italien de la force était une façon d'impliquer les autres pays européens; coincée entre l'armée israélienne qui n'avait pas renoncé à ses survols et un Hezbollah qui n'entendait pas désarmer, la FINUL, fût-elle renforcée, ne vit pas une situation facile.

En Afghanistan, les effectifs français sont de 1 000 soldats dans le cadre de l'ISAF (*International Security Assistance Force*-OTAN) et 900 soldats dans le cadre de l'opération *Enduring Freedom* (*Liberté immuable*) aux côtés des États-Unis.

65

Alors qu'en avril 2007, pendant la campagne électorale, Nicolas Sarkozy avait laissé entendre que la présence militaire en Afghanistan n'était pas éternelle, et qu'on s'attendait donc à un retrait progressif du contingent français après son élection, il a au contraire annoncé son renforcement en novembre lors d'une visite aux États-Unis. Les 1 900 soldats français sous commandement de l'OTAN seront rejoints par plusieurs dizaines d'instructeurs qui seront intégrés à l'armée afghane. En visite en Afghanistan le 23 décembre, le président Sarkozy déclarait à son homologue Hamid Karzai, « il se joue ici une guerre, une guerre contre le terrorisme, que nous ne pouvons et ne devons pas perdre ». Le problème est que, de l'avis de nombreux spécialistes, la situation est extrêmement délicate pour les troupes de l'OTAN, que les Talibans gagnent du terrain et sont relégitimés. Il y a donc un risque sérieux d'être pris dans le piège d'une guerre qui s'enlise, avec des pertes régulières, et qui pourrait commencer à faire débat en France. La présence militaire française en Afghanistan peut être également un motif revendiqué par certains pour commettre des attentats, y compris sur le territoire français. Dans ce cas-là, risque de s'ouvrir un débat sur le fait de savoir si notre présence là-bas combat le terrorisme ou nous y soumet un peu plus. Car, outre le soutien de l'opinion publique nationale et la légalité internationale, intervient un troisième élément que les différents responsables analysent de la manière suivante: la

présence militaire étrangère pose problème, elle n'est pas durablement acceptée par les populations. Les troupes, fussent-elles initialement de libération, courent le risque d'être rapidement perçues comme des troupes d'occupation. C'est en partie le cas en Afghanistan, comme c'est le cas en Irak, comme cela aurait été le cas en Côte-d'Ivoire si un accord politique n'était pas intervenu, comme cela aurait été le cas au Kosovo en cas de refus de l'indépendance. Même si d'un point de vue juridique la situation n'est pas la même. Aucune opération militaire extérieure n'est possible si elle provoque la réticence ou l'hostilité de la population concernée.

66 Aussi l'intervention militaire devrait, pour réussir, être à durée limitée, le temps de trouver l'accord politique. Faute de quoi, elle risque de susciter un rejet grandissant, et de créer un cercle vicieux dans la dégradation des relations entre la population du pays d'accueil et les militaires des pays intervenants.

Alors que l'opération en Afghanistan a une base légale et avait une forte légitimité (lutte avérée contre le terrorisme – contrairement à l'Irak –, image positive du président Karzai, rejet des Talibans), elle est de plus en plus assimilée, tant dans le monde musulman que dans le monde occidental à celle d'Irak. La légitimité de l'opération semble avoir du mal à résister à l'usure du temps.

Dans les années 1990, les OPEX bénéficiaient d'un soutien politique intérieur fort dans les pays intervenants et, particulièrement en France, d'une bienveillance internationale et même d'une demande appuyée dans les pays où l'intervention avait lieu. Il n'en va plus de même aujourd'hui. La guerre d'Irak est passée par là. L'intervention divise l'opinion intérieure, fait plus qu'auparavant l'objet de suspicions au niveau international et de rejets violents et armés dans le pays concerné. C'est un autre héritage de la guerre d'Irak.

R É S U M É

Les opérations militaires extérieures, autrefois totalement légales et légitimes, ont changé de signification au XX^e siècle avec l'interdiction du recours à la force dans les relations internationales; elles n'ont pas pour autant disparu mais ont changé de sens et de signification. La France y voit un moyen de continuer à exister comme puissance, mais essaie de donner une mission d'intérêt général à ses opérations extérieures. Il semble nécessaire qu'il y ait un cadre légal et multilatéral et qu'elles apparaissent légitimes à l'opinion publique, reste que les opérations qui durent trop longtemps risquent d'être contestées à l'intérieur et combattues, y compris militairement, à l'extérieur.

L'HORIZON EUROPÉEN DE L'ARMÉE FRANÇAISE

Lors de son premier discours aux ambassadeurs, Nicolas Sarkozy affirmait : « la construction de l'Europe restera la priorité absolue de notre politique étrangère », et précisait : « je souhaite que les Européens assument pleinement leur responsabilité et leur rôle au service de leur sécurité et de celle du monde. Pour cela, nous avons besoin en priorité de renforcer nos capacités de planification et de conduite des opérations ; de développer l'Europe de l'armement avec de nouveaux programmes et de rationaliser ceux qui existent ; d'assurer l'interopérabilité de nos forces »¹. Depuis 1998 et le lancement de la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD), la France et ses armées participent activement aux différents volets – institutionnel, capacitaire, opérationnel, industriel – de l'Europe de la défense.

69

L'horizon européen de l'armée française se manifeste ainsi de deux façons : dans la participation à la construction de l'Europe de la défense, d'une part ; dans l'affirmation de l'Union européenne comme cadre privilégié pour le développement de la politique militaire française, d'autre part. Ces deux dimensions correspondent aux deux facettes du processus d'eupéanisation de la défense, qui concerne à la fois l'impact de l'intégration européenne et du développement de la PESD sur la transformation de la politique nationale et la projection des préférences et priorités nationales au niveau européen². Si la coo-

1. « Le discours de politique étrangère de M. Sarkozy. 27 août 2007 », www.lemonde.fr, 28.08.07.

2. Claudia Major, « Europeanisation and Foreign and Security Policy. Undermining or Rescuing the Nation State? », *Politics*, vol. 25, n°3, 2005, p. 175-190 ; Bastien Irondelle, « Quelle eupéanisation de la sécurité en Europe? », *Les Champs de Mars*, n° 19, janvier 2008, p. 39-51.

pération de la France ne cesse de s'accroître avec ses partenaires européens, si la PESD s'institutionnalise, si les armées françaises participent de plus en plus à des structures européennes, prenant part à des exercices multinationaux, si les opérations dans le cadre de l'Union européenne se multiplient, ce processus soulève de nombreuses interrogations et ne vise pas à la création d'une armée européenne.

L'EUROPE DE LA DÉFENSE, PRIORITÉ DE LA POLITIQUE FRANÇAISE

70 La France est sans conteste le pays de l'Union européenne, avec la Belgique, qui a le plus porté, avant même le début de la construction européenne, l'idée d'une défense européenne qui soit l'affaire des Européens et milité pour que l'Union européenne se dote d'un volet militaire avec, notamment, la Communauté européenne de défense (CED) dans les années 1950, puis les plans Fouchet dans les années 1960. Après ces échecs, la politique du général de Gaulle est fondée sur le principe de l'indépendance nationale, qui se traduit par la sortie des structures militaires intégrées de l'OTAN. Si le développement de la PESD trouve son origine dans le tournant britannique de Saint-Malo, lorsque Tony Blair franchit le « rubicon de la défense européenne », l'Europe de la défense est depuis cinquante ans un projet français. La politique de la France à l'égard de la défense européenne s'inscrit en outre dans un objectif de transformation du système international passant par l'affirmation d'une Europe indépendante sur la scène internationale : dépassement des blocs de la guerre froide pendant les années 1960 ; recherche d'un monde multipolaire depuis la fin de la guerre froide ; rééquilibrage de la relation transatlantique au profit des Européens comme fil rouge.

Depuis la fin de la guerre froide, le projet d'une défense européenne est constamment mis en avant par la France, avec plus ou moins d'intensité selon le contexte européen et transatlantique. Le changement le plus important au cours des années 1990 réside dans le fait que la France plaide pour que la défense s'inscrive dans la dynamique de l'intégration européenne, d'abord sous la forme d'un rapprochement entre l'Union de l'Europe occidentale (UEO) et l'UE, puis sous la forme d'une politique de l'Union avec la PESD. Lors de la négociation de Maastricht, si la création de l'Union économique et monétaire (UEM) est « l'objectif primordial », la France fait du développement d'une politique étrangère et de sécurité commune (PESC), et à terme d'une défense européenne,

une priorité. La PESD préserve l'ambition française d'une véritable autonomie européenne dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité par rapport à l'OTAN en intégrant l'UEO à l'UE. Les projets en matière de défense européenne se heurtent, lors de la Conférence intergouvernementale de 1990 comme lors de celle de 1996 préparant le traité d'Amsterdam, à l'opposition d'une coalition composée des États plus atlantistes ou attachés à leur neutralité.

À partir du sommet franco-britannique de Saint-Malo en décembre 1998, la France a joué un rôle décisif dans le lancement puis le développement de la PESD. Elle s'est employée à rester leader dans toutes les initiatives en matière de défense européenne, tantôt avec l'Allemagne dans le domaine institutionnel, tantôt avec le Royaume-Uni dans le volet capacitaire. La PESD se concrétise entre 1999 et 2007 avec la mise en place d'institutions européennes pour la gestion militaire des crises (Comité politique et de sécurité, Comité militaire de l'UE, état-major de l'UE), la définition d'un objectif global de projection d'une force de réaction rapide de 60 000 hommes (*Headline Goal*), le processus d'amélioration des capacités, le développement du volet civil de gestion des crises, la finalisation des accords dits de Berlin, plus, entre l'Union européenne et l'OTAN, la conduite d'une quinzaine d'opérations militaires menées par l'Union en Afrique et dans les Balkans.

71

La politique française vise, en effet, à la création d'une Europe-puissance qui soit capable d'être un acteur stratégique autonome sur la scène internationale. Elle suppose que l'Union européenne devienne une puissance militaire significative et autonome. L'Europe de la défense est, dans la perspective des autorités françaises, la concrétisation de l'Europe politique. Mais l'Europe vise aussi à assurer le rayonnement de la France. Elle est conçue comme un multiplicateur de puissance et un moyen de préserver le leadership militaire français en Europe, partagé avec les Britanniques. Autant d'orientations qui expliquent l'adhésion des armées et de la hiérarchie militaire à un projet qui les valorise. L'importance croissante de l'horizon européen pour les armées françaises découle aussi de l'épuisement du modèle national de défense, fondé sur le postulat de l'autonomie stratégique et une logique d'autarcie dans la fourniture des équipements militaires. Sur le plan opérationnel, les interventions purement nationales, si elles persistent comme l'ont montré les exemples du Tchad et de la République centrafricaine en 2006, sont de moins en moins légitimes. La dimension européenne répond à la fois à un impératif pratique, puisqu'« aucune puissance du Vieux Continent ne peut plus assumer

seule sa sécurité extérieure»³, et à une recherche de légitimité politique pour certaines opérations extérieures. Sur le plan de la fourniture des équipements et de la politique industrielle, nécessité fait loi en faveur de la coopération européenne, du développement d'un marché européen de l'armement, d'une politique européenne de recherches et technologies et d'une rationalisation des planifications militaires européennes.

L'inscription de la politique militaire de la France dans une dimension européenne par le soutien à une PESD ambitieuse bénéficie d'un consensus politique parmi les partis de gouvernement (UMP, PS, centristes). La PESD bénéficie également du soutien des acteurs concernés. En tout cas, elle ne rencontre pas d'oppositions, ni même de réticences significatives, au sein du ministère de la Défense, des armées et des états-majors, même si les différents acteurs peuvent avoir des priorités ou des préférences différentes sur les enjeux de la politique européenne de défense. Les différents sondages attestent d'un soutien important de l'opinion publique: en 2006, 81 % des sondés soutiennent la PESD, soit 10 % de plus qu'en 2002 (Eurobaromètre 2006); 51 % des sondés estiment une politique européenne commune de défense souhaitable, et 31 % la jugent essentielle (enquête IPSOS / EADS 2006).

LA PARTICIPATION DES ARMÉES À L'EUROPE DE LA DÉFENSE

Alors que jusqu'à la fin de la guerre froide, les armées françaises demeurent pour l'essentiel étrangères à toutes les coopérations multinationales, au premier rang desquels l'OTAN, en vertu de la politique d'indépendance nationale, la multinationalisation est désormais une tendance lourde de l'évolution des trois armées, mais aussi de la gendarmerie. Cette multinationalisation prend deux formes principales: 1. la mise en place de structures de forces multinationales qui, à l'exception de la Brigade franco-allemande, sont des forces non permanentes, c'est-à-dire qu'elles sont constituées à partir de réservoirs de forces nationaux; 2. l'insertion dans des coalitions pour mener les opérations militaires. Mais si l'Europe représente de plus en plus un horizon pour les armées françaises, c'est aussi en raison de l'importance de la coopération européenne dans le domaine de l'armement. Chacune des armées compte parmi ses systèmes d'armes structurant des programmes en coopération européenne: les hélicoptères NH-90 et Tigre

3. Louis Gautier, *Face à la guerre*, La Table ronde, 2006.

pour l'armée de terre, l'avion de transport A-400M pour l'armée de l'air, les frégates multimissions, le second porte-avions pour la marine. Désormais, la quasi-totalité des programmes de grands systèmes d'armes est menée en coopération, hormis pour ce qui relève de la dissuasion nucléaire.

Chacune des armées s'applique à démontrer combien elle participe à l'Europe de la défense et comment son action et ses réformes internes contribuent à sa construction⁴. L'expertise reconnue des militaires français a joué un rôle déterminant dans le processus d'Helsinki, c'est-à-dire dans la définition des objectifs opérationnels de l'Union européenne en matière de gestion de crise lors de la définition de l'objectif global 2003 et 2010, comme lors de l'identification des capacités militaires à acquérir dans le cadre du plan d'action pour le développement des capacités militaires de l'Union européenne. Tirant les leçons de l'opération Artemis, la France propose en 2004, conjointement avec le Royaume-Uni et l'Allemagne, la création de Groupe tactique (*Battlegroup*). Le concept a été développé par l'état-major de l'Union européenne. Il s'agit d'une force interarmes et multinationale de 1 500 hommes associés à un quartier général et à des moyens de projection spécifiques. Ils sont destinés à remplir tout type de missions de l'Union européenne, notamment en tant que force de premier échelon dans le cas d'une opération lourde. En 2004, la France s'est engagée à participer à trois groupements tactiques sur les treize prévus et a assumé le commandement du premier Groupe tactique en alerte en 2005.

73

La coopération privilégiée avec l'Allemagne a servi de base au développement de l'Europe de la défense. En 1987, le renforcement de la coopération militaire entre la France et l'Allemagne se traduit par la mise en place du Conseil de sécurité et de défense franco-allemand et la création de la Brigade franco-allemande en 1989. Des soldats français et allemands ont été engagés soit sous le commandement de la Brigade en Bosnie dans le cadre de la Force de stabilisation en 2002-2003, soit sous le commandement de l'Eurocorps en Afghanistan entre 2004 et 2005. La Brigade franco-allemande est la seule unité interarmes placée en permanence sous le commandement opérationnel du Corps européen. Créé en 1992 lors du 59^e sommet franco-allemand

4. Général Richard Wolsztinski (chef d'état-major de l'armée de l'air), « La contribution de l'armée de l'air à la construction de l'Europe de la défense », *Défense nationale*, juillet 2004. Amiral Jean-Louis Battet (chef d'état-major de la marine), « La marine et l'Europe », *Défense nationale*, octobre 2004.

de La Rochelle, le Corps européen regroupe l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, la France et le Luxembourg, ainsi que huit nouveaux partenaires depuis 2003 (Autriche, Finlande, Grèce, Italie, Pays-Bas, Pologne, Royaume-Uni, Turquie). Son quartier général est basé à Strasbourg. Initialement composé de forces mécanisées lourdes pour le combat de haute intensité, le Corps européen a été adapté pour devenir un corps de réaction rapide, capable d'être projeté de façon autonome. Le Corps européen a obtenu en 2002 sa certification de « corps de réaction rapide de l'OTAN » (*NATO high readiness force*). Le Corps européen a participé à la SFOR en Bosnie entre 1998 et 2000, ainsi qu'à la KFOR au Kosovo en 2000 et, sous le commandement du général français Py, à la FIAS (force d'assistance et de sécurité) en Afghanistan en 2004-2005.

74

Si la multinationalisation s'est d'abord opérée avec l'Allemagne, la France a développé à partir de 1995 des forces multinationales avec les pays méditerranéens de l'Union européenne (Espagne, Portugal, Italie) : l'Eurofor et l'Euromarfor. L'Eurofor, créé en 1995, est une force terrestre multinationale d'action rapide, composée de forces légères déployables à la demande à partir d'un réservoir de forces fourni par les États participants. Elle dispose d'un état-major projetable basé à Florence et doit pouvoir mettre sur pied une unité d'environ 10 000 hommes. La France participe également à des forces navales multinationales. La Force navale franco-allemande, qui est initialement une unité de formation et d'entraînement, activée chaque année depuis 1992, a été engagée en 2003 dans l'océan Indien. La marine nationale contribue à l'Euromarfor, force navale européenne non permanente, constituée de bâtiments espagnols, français, italiens et portugais. Créée en 1995, elle a mené sa première opération de surveillance maritime en 2002 en Méditerranée, puis a été engagée dans le cadre de l'opération *Enduring Freedom* et en 2005 dans la force de coalition (*Task Force 150*) qui lutte contre le terrorisme international. Enfin, des travaux sont en cours pour la création d'une force navale de réaction rapide de l'Union européenne EUMARC (*EU Maritime Reaction Capability*). L'armée de l'air participe au Groupe aérien européen (GAE) créé en 1995 par la France et le Royaume-Uni, rejoints par l'Espagne, l'Italie, les Pays-Bas, la Belgique, l'Allemagne. Dotée d'un état-major à High Wycombe en Angleterre, sa mission principale est d'accroître l'interopérabilité et de conduire les réflexions sur des capacités communes dans des domaines comme les engins sans pilotes, les capacités de transport, le ravitaillement en vol. Sa cellule de coordination du transport européen a donné

naissance au Centre aérien de transport européen (*European Airlift Center*) qui deviendra en 2008 le centre de commandement du transport aérien militaire permettant une véritable mutualisation des moyens européens pour le transport aérien. Le projet d'une force de réaction rapide aérienne (*Rapid Response Air Initiative*) devrait conduire les armées de l'air européennes à constituer un réservoir de forces commun.

Enfin, sur proposition de la France, la Force de gendarmerie européenne (FGE) a été créée en 2004 par les pays disposant de forces de police à statut militaire (France, Espagne, Italie, Portugal, Pays-Bas), elle répond à l'évolution des crises internationales, ainsi qu'à l'affirmation du volet civil de la gestion de crises par l'Union européenne à partir du Conseil européen de Santa Maria de Feira en 2000. Cette force, disposant d'un état-major permanent à Vicenze (Italie) et d'une capacité initiale de réaction d'environ 800 hommes, doit pouvoir assurer des missions de sécurité publique, ainsi que des missions de police judiciaire, de lutte contre la criminalité organisée ou de lutte antiterroriste.

75

La France a été l'un des principaux acteurs dans la création du Centre d'opérations de l'Union européenne, qu'elle conçoit comme l'ébauche d'un quartier général européen, étape indispensable d'une réelle autonomie de la défense européenne, selon les militaires et dirigeants français. Le Centre de la planification et de conduite des opérations (CPCO) est avec ses homologues britannique et allemand un des trois quartiers généraux européens susceptibles de commander et conduire une opération militaire européenne d'envergure. La France a assuré le rôle de nation cadre de deux des quatre opérations militaires de l'Union européenne depuis 2003 : Concordia en Macédoine, Artemis en République démocratique du Congo. Les armées françaises ont fourni 1 100 militaires sur les 10 000 déployés dans les opérations européennes, ainsi que 10 % du personnel des 15 opérations civiles de l'Union européenne. La France participe à toutes les opérations militaires de l'Union européenne. Même dans le « pré carré africain », champ d'intervention privilégié des forces armées françaises, la politique nationale s'efforce d'européaniser les opérations extérieures ou le soutien à l'amélioration des capacités africaines de maintien de la paix (programme RECAMP)⁵.

5. Sébastien Bergeron, « Vers une européanisation de la politique de sécurité et de défense de la France en Afrique », *Défense nationale et sécurité collective*, 63 (1), 2007, p. 55-62.

Enfin il faut souligner que l'horizon européen des armées françaises n'est plus envisagé en concurrence avec l'OTAN. Depuis l'intervention en Bosnie (1991-1995), puis la guerre du Kosovo (1999), la collaboration avec l'OTAN a pris une part importante dans l'activité opérationnelle des armées françaises, mais aussi pour l'interopérabilité en particulier de l'armée de l'air et de la marine ou de la réflexion doctrinale et du processus de transformation avec la participation française au *Multinational Interoperability Council*. La France participe à la *NATO response force*, la force de réaction rapide de l'OTAN pour laquelle elle a obtenu la certification de ses états-majors terrestre, maritime et aérien. En 2005, l'armée française était le troisième contributeur de troupes des opérations de l'OTAN. Les forces multinationales comme le Corps européen, l'EUROMARFOR ou l'EUROFOR peuvent être engagées au profit de l'Union européenne comme au profit de l'OTAN ou de l'ONU.

76

Il reste beaucoup à découvrir sur l'attitude des militaires français à l'égard de la construction européenne en général, et de l'Europe de la défense en particulier. Au début des années 1990, une enquête auprès de 5 000 militaires dont 3 800 officiers de huit pays démontrait l'inexistence d'une identité européenne et soulignait que pour la majorité des soldats l'Europe n'avait pas de réalité opérationnelle⁶. Une étude récente montre que la méconnaissance de l'Union européenne et de la PESD demeure importante chez les officiers français. Elle souligne cependant combien les officiers qui ont été en poste dans les instances européennes deviennent généralement favorables à la PESD et prosélytes sur l'importance de la dimension européenne dans leurs armées. Compte tenu du poids militaire de la France et de son investissement dans le projet d'une politique de défense européenne, les militaires français occupent régulièrement, depuis le lancement de la PESD, les plus hautes responsabilités au niveau européen. Le général Bentegeat, ancien chef d'état-major des armées, est actuellement directeur du Comité militaire de l'Union européenne (CMUE), le général Jean-Paul Perruche dirigeait l'état-major de l'Union européenne (EMUE). Les postes au sein de l'Union européenne, et plus encore au sein de l'OTAN, sont considérés comme des postes importants et les officiers qui sont détachés dans les structures multinationales européennes sont choisis parmi les meilleurs. Les militaires apparaissent

6. Karl Haltiner, « Is there a common European Defence Identity ? The view of officers of eight European Countries », *Current Sociology*, vol. 42, n°3, 1994.

souvent plus européistes que les diplomates et reprochent à l'administration centrale du Quai d'Orsay une certaine frilosité sur la PESD⁷.

UN HORIZON INCERTAIN

Pour l'instant les orientations de la politique européenne de défense sont conformes aux ambitions françaises et sont cohérentes avec les orientations de la modernisation des forces au niveau national. Les militaires y trouvent d'importantes satisfactions en participant en position favorable à des instances multinationales tandis que les contraintes demeurent bénignes. À ce stade, le développement de la coopération européenne et multinationale ne signifie nullement une quelconque « dénationalisation » des armées⁸. La PESD n'a pas vocation à se substituer aux politiques nationales et elle demeure régie par une logique strictement intergouvernementale, garantissant l'autonomie de décision française. La grande majorité des soldats français demeure projetée dans des opérations nationales ou dans des opérations de l'ONU ou de l'OTAN. L'horizon européen des armées françaises demeure ainsi paradoxal. L'Europe de la défense prend corps, alors que « le centre de gravité des principaux risques dans le monde susceptibles d'affecter les intérêts de la France et de ses partenaires a tendance à s'éloigner des rivages européens⁹ ». La priorité quasi exclusive de la PESD pour la gestion des crises répond à cette évolution, mais elle conduit à une Union européenne davantage préoccupée d'assurer la paix au-dehors que de protéger ses citoyens ou ses frontières. L'horizon européen des armées françaises s'affirme alors que l'Europe n'est plus l'horizon principal de leur champ d'action au profit de la projection dans des crises extérieures, de plus en plus situées loin du territoire national et hors d'Europe, même si l'action dans les Balkans demeure centrale.

77

Or, depuis plusieurs mois, la PESD fait du surplace. La création de 13 groupes tactiques de 1 500 hommes masque mal l'abandon de

7. Niagale Bagayoko-Penone, *Les Officiers français et la Construction européenne : l'euro-péanisation du point de vue des acteurs de la défense*, Centre d'études en sciences sociales de la défense (C2SD), 2006.

8. Madeeha Bajwa et Evgeny Postnikov, « Denationalisation of the Military ? The British and French Armies in the Context of Defence Cooperation », *International Public Policy Review*, vol. 2, n°2, 2006, p. 48-67.

9. François Heisbourg, « À quoi sert la défense aujourd'hui ? », dans *Fondation pour la recherche stratégique. Annuaire stratégique et militaire 2006-2007*, Odile Jacob, 2007, p. 25.

l'ambition d'une force de réaction rapide européenne de 60 000 hommes, alors que l'Union ne parvient pas à réunir 3 000 hommes pour l'opération au Darfour puisque, comme le reconnaît le général Bentegeat, « sur le plan militaire, nous faisons face à une saturation des ressources capacitaires des États membres¹⁰ ». L'Agence européenne de défense, dans laquelle la France plaçait de très grands espoirs, est pour l'instant cantonnée à un rôle d'expertise et de coordination.

78 L'introduction d'une clause de défense mutuelle dans le traité de Lisbonne renouvelle la question de la place de la dissuasion nucléaire française au service de l'Union européenne, alors que les partenaires européens demeurent hostiles aux propositions de dissuasion concertée¹¹. La dimension nucléaire, tant dans son volet dissuasion que dans son volet protection avec le problème de la défense anti-missiles, demeure absente de l'horizon de la défense européenne. Certaines orientations possibles pour relancer l'Europe de la défense comme la spécialisation et l'acceptation de la dépendance mutuelle en termes de capacités militaires ou des transferts de compétences et des délégations de commandement au niveau européen ne figurent pas parmi les préférences françaises. La France semble privilégier une approche reposant sur un noyau dur, avec l'idée chez certains de refonder l'Europe autour des « pays du socle originel¹² », dans le cadre de coopération approfondie telle que prévue par le traité de Lisbonne (coopération structurée permanente) ou à travers le projet d'un « Schengen militaire ».

C'est le rôle du futur Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de clarifier les orientations et les priorités de la France concernant la dimension européenne de sa politique militaire et ce sera l'ambition de la présidence française de l'Union au second semestre 2008 de procéder à la relance de la PESD.

10. Cité par Laurent Zecchini, « La France veut profiter de sa présidence de l'UE pour relancer la défense européenne », *Le Monde*, 16 octobre 2007.

11. Sur l'importance de la dimension européenne dans les scénarios d'évolution de la dissuasion française en 2020-2030 : Bruno Tertrais, « The Last to Disarm: The Future of France's Nuclear Weapons », *Nonproliferation Review*, vol. 14, n° 2, 2007, p. 251-273.

12. Audition de M. Hervé Morin, ministre de la Défense, à l'Assemblée nationale le 16 juillet 2007.

BIBLIOGRAPHIE SOMMAIRE

- Bagayoko-Penone, Niagale, *Les Officiers français et la Construction européenne : l'europanisation du point de vue des acteurs de la défense*, Centre d'études en sciences sociales de la défense (C2SD), 2006.
- Esper, Philippe, et al., *Défendre la France et l'Europe*, Perrin, 2007.
- Pascallon, Pierre (dir.), *Les Armées françaises à l'heure de l'interarmisation et de la multinationalisation*, L'Harmattan, 2007.

R É S U M É

La France a fait de la construction de l'Europe de la défense un axe prioritaire de sa politique étrangère. Elle joue un rôle moteur dans le développement de la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD). L'adaptation de l'armée française s'inscrit ainsi de plus en plus dans un horizon européen, tant sur le plan opérationnel que sur le plan institutionnel, avec la participation des armées aux forces et structures communes. L'horizon européen s'est cependant obscurci ces derniers mois, l'Europe de la défense faisant du surplace ou révisant à la baisse ses ambitions. La relance de la défense européenne souhaitée par la France, qui pourra s'appuyer sur les acquis du traité de Lisbonne, suppose qu'elle clarifie ses choix en matière de coopération militaire.

PENSER LES GUERRES NOUVELLES :
LA DOCTRINE MILITAIRE
EN QUESTIONS

La doctrine militaire et les réflexions doctrinales occupent une place de premier plan dans les profondes transformations que les armées ont connues en France depuis les années 1990. Toutefois, en dehors de l'institution militaire, ce renouveau doctrinal n'a pas été apprécié à sa juste valeur et n'a pas (encore) suscité l'intérêt et les analyses critiques qu'il mérite. Il y a pourtant là matière, pour reprendre l'expression utilisée par Raymond Aron à propos de la stratégie nucléaire au début des années 1960, à un « grand débat » doctrinal et stratégique. L'objectif du présent article est de contribuer à ce débat en abordant trois questions : qu'est-ce que la doctrine militaire et pourquoi faut-il s'en soucier ? Quelles sont les principales caractéristiques du renouveau de la réflexion doctrinale en France ? Quelles en sont les limites et les perspectives ?

DOCTRINE MILITAIRE ET RÉFLEXIONS DOCTRINALES :
QUELS ENJEUX ?

Si l'importance des initiatives prises par les armées, notamment par l'armée de terre, pour encourager et développer les réflexions doctrinales n'a pas été pleinement mesurée, c'est en partie parce que la notion de doctrine est mal comprise et surtout parce que ses implications, notamment stratégiques et politiques, sont sous-estimées. Qu'est-ce que la doctrine militaire ? Quels sont les enjeux ?

La doctrine militaire est une construction intellectuelle qui formule le savoir jugé nécessaire et suffisant pour guider les personnels mili-

taires dans leur action opérationnelle. Elle prescrit les règles et les conditions optimales de leurs conduites d'action et les diffuse au sein de l'institution¹. Avec la doctrine, les armées indiquent comment elles entendent s'organiser, s'entraîner et s'engager dans différentes opérations afin de remplir les missions qui sont susceptibles de leur être confiées. Elles précisent leur conception d'un emploi de la force réussi en disant les conditions dans lesquelles elles estiment pouvoir parvenir à leurs fins. La doctrine militaire est censée permettre au commandement de concevoir son action et sa finalité: elle reconnaît la complexité et la contingence mais se donne pour objet de les maîtriser². Elle fournit aux chefs à différents niveaux des principes pour organiser les moyens dont ils disposent et elle énumère des modes d'action possible parmi lesquels ils peuvent choisir en fonction du contexte. Elle précise les règles et les procédures permettant de conduire l'action³. L'intention de la doctrine est donc de donner aux personnels militaires, en particulier au commandement, «une même manière de voir, de penser et d'agir⁴». Comme l'indique l'étymologie du terme, la doctrine s'enseigne: elle se veut didactique et elle comporte une part de dogmatisme. Toujours du point de vue de l'institution militaire, la doctrine incorpore une interprétation de ce que les armées ont fait dans le passé (lointain et proche), de ce qu'elles font aujourd'hui et de ce qu'elles pourraient faire dans le futur. Elle repose sur des mythes et elle est formulée dans le langage propre à l'institution. La doctrine comporte aussi un aspect programmatique: elle veut aider le système militaire dans son ensemble à s'améliorer. La doctrine de l'armée de terre, par exemple, n'est pas faite pour tel ou tel régiment mais pour l'armée de terre dans son ensemble, ce qui explique également qu'elle peut se révéler ambiguë afin de favoriser le consensus.

Ces caractéristiques principales des doctrines militaires n'en épuisent pas le contenu et l'importance. Du point de vue des pratiques politiques et stratégiques, la doctrine fait partie, au même titre que les diverses ressources matérielles que les acteurs sont susceptibles de mobiliser, des possibilités d'action, c'est-à-dire des intermédiaires

1. Cette définition est inspirée par Lucien Poirier, *Le Chantier stratégique. Entretiens avec Gérard Chaliand*, Hachette-Pluriel, 1997, p. 129.

2. Charles de Gaulle, *Le Fil de l'épée* (1^{re} éd. 1932), in *Le Fil de l'épée et Autres Écrits*, Plon, 1990, p. 153-162, 195-208; et Lucien Poirier, avec Gérard Chaliand, *op. cit.*, p. 74.

3. Loup Francart, «La démarche doctrinale», *Objectif doctrine*, janvier 1999, p. 10-12.

4. Ferdinand Foch, *Des principes de la guerre* (1^{re} éd. 1903), Imprimerie nationale-Acteurs de l'histoire, 1996, p. 94.

nécessaires entre le projet à l'état virtuel et l'acte réalisé⁵. Les doctrines précisent les contours de ce qui est militairement possible en général et indiquent la manière dont la force peut être employée. Condensé de connaissances, fruit de l'expérience et de l'analyse, elles synthétisent ce que les armées pensent pouvoir faire, non pas dans une situation spécifique et unique, mais dans un ensemble de situations probables. Dès lors, la traduction des objectifs politiques en objectifs militaires et leur contribution à la réalisation de l'état final recherché sont affectées, aux niveaux stratégiques, opératifs et tactiques, par les doctrines militaires. Ces doctrines peuvent aider, ou au contraire empêcher, ou bien encore rendre plus difficile, le passage d'une action politico-stratégique imaginée à une réalité. Au total, elles expliquent comment les objectifs politico-stratégiques et les capacités militaires peuvent se convertir en actions: la doctrine donne des possibilités d'action et en restreint d'autres, elle canalise et oriente l'action.

83

Naturellement, il peut exister – et il existe généralement – sinon de profonds désaccords, à tout le moins des conceptions différentes de ce que la force armée peut accomplir et de la manière dont elle peut l'accomplir. L'armée de terre, l'armée de l'air et la marine, par exemple, développent des idées différentes sur ce que l'on est en droit d'attendre de la force et elles entendent convaincre les acteurs politiques de la pertinence de leurs positions. Ces désaccords sont liés aux intérêts corporatifs de chaque armée, et à ceux des scientifiques et industriels qui inventent et vendent les armements. La doctrine est un élément des négociations et des conflits d'intérêt qui, au sein des États, entrent dans la fabrication de la politique de défense, en particulier pour définir son volume budgétaire et sa répartition. Chaque armée utilise les doctrines pour présenter et valoriser ses intérêts institutionnels, expliquer qu'elle joue un rôle décisif et, potentiellement, plus important que les autres. La doctrine est en partie le reflet de choix budgétaires et de la stratégie des moyens. Parallèlement, les choix budgétaires reflètent plus ou moins les évolutions doctrinales, dans un processus où la complexité des décisions et le rythme des évolutions rendent la cohérence improbable.

Les doctrines militaires sont donc fondamentales parce que les intentions et les objectifs politiques vont nécessairement interagir et composer avec ce condensé de connaissances militaires et avec cette

5. Pierre Vendryès, *De la probabilité en histoire. L'exemple de l'expédition d'Égypte*, Albin Michel, 1952, rééd. Economica, 1997, p. 46.

manière d'envisager l'action de force. L'erreur la plus banale est de croire que les doctrines sont purement techniques et, à ce titre, subalternes et peu significatives. Il faut admettre au contraire que l'action est imprégnée de déterminations réciproques : les fins politiques affectent les moyens d'action militaires et, en retour, les moyens d'action militaire et les doctrines affectent les fins politiques et ce non seulement lors de la décision initiale d'employer la force, mais du début à la fin des opérations. En somme, nul ne peut se soustraire à l'influence des doctrines militaires.

QUEL RENOUVEAU DE LA RÉFLEXION DOCTRINALE EN FRANCE ?

84 Du vide d'action issu du blocage nucléaire, les armées sont passées au début des années 1990, en France comme d'ailleurs dans plusieurs pays européens, à un grand nombre d'actions mais à des actions complexes et équivoques pour lesquelles les cadres conceptuels passés semblaient inadéquats. Ces opérations extérieures ne relevaient pas de la dissuasion nucléaire. Même si la dissuasion conventionnelle est partie intégrante de ces actions, il s'agissait d'employer une force conventionnelle, non de tenir en réserve une capacité nucléaire. La distinction avec la guerre est plus malaisée – parce que les guerres varient considérablement dans leur ampleur et leur intensité –, mais pour l'essentiel ces opérations ne relevaient pas non plus, du moins à titre principal, du combat de moyenne ou de haute intensité, même si le recours à la force n'en a jamais été exclu. C'est, conceptuellement, entre la dissuasion nucléaire et la guerre et, chronologiquement, entre 1991 (à la fin de la guerre du Golfe et au début officiel de l'engagement diplomatique et militaire français dans les conflits yougoslaves) et 1999 (avec la création du Commandement de la doctrine et de l'enseignement militaire supérieur de l'armée de terre), que s'est inscrit le début du renouvellement doctrinal des armées et, plus particulièrement, celui de l'armée de terre. Cette affirmation doctrinale intervient dans le contexte de la professionnalisation des armées et de la « refondation » de l'armée de terre, dont le document « L'exercice du métier des armes dans l'armée de terre : fondements et principes » (4 janvier 1999) marque l'ampleur et l'ambition⁶. La création en janvier 1999 du

6. Jean-René Bachelet, *Pour une éthique du métier des armes. Vaincre la violence*, Vuibert, « Espace éthique », 2006.

Commandement de la doctrine et de l'enseignement militaire supérieur de l'armée de terre, auquel a succédé en juillet 2004 le Centre de doctrine d'emploi des forces (CDEF), placé sous l'autorité du chef d'état-major de l'armée de terre, est la traduction institutionnelle en même temps que l'une des sources de développement de la réflexion doctrinale.

Ce renouveau doctrinal s'est manifesté d'abord par le renouvellement et la formulation des textes de doctrine proprement dits, à différents niveaux⁷. Outre le concept d'emploi des forces de l'état-major des armées (juillet 1997), le Commandement de la doctrine et de l'enseignement militaire supérieur de l'armée de terre a publié en 2000 *L'Action des forces terrestres au contact des réalités* fournissant un cadre général aux emplois des forces terrestres. Entre 1999 et 2004, différents documents d'étude et de réflexion, parfois réalisés par les officiers stagiaires du cours supérieur d'état-major, sans constituer la doctrine en vigueur, ont fourni différents éléments de réflexion, par exemple sur la sauvegarde ou la supériorité dans le domaine du commandement. La doctrine comprend également des documents plus spécifiquement consacrés à l'emploi de la force dans différents contextes, comme le *Manuel d'emploi des forces terrestres en zone urbaine* (juillet 2005), la *Doctrine d'emploi des forces terrestres en sauvegarde terrestre (opérations sur le territoire national)* (juin 2006) ou bien encore la *Doctrine d'emploi des forces terrestres en stabilisation* (novembre 2006). Enfin, d'autres textes constituent des éléments de la documentation opérationnelle, comme la *Doctrine du processus réception, stationnement, mouvement, intégration* (juillet 2006) ou bien encore le *Mémento sur la logistique du groupement en opérations* (juillet 2006). Enfin, *Gagner la bataille, conduire la paix. Les forces terrestres dans les conflits aujourd'hui et demain (FT-01)* est le document d'ensemble le plus récent et le plus significatif publié par le Centre de doctrine d'emploi des forces en janvier 2007.

Outre ces documents, plusieurs revues (*Objectif Doctrine* puis *Doctrine*), lettre d'information et d'échange (*Héraclès*), et de nombreuses études (*Cahiers de la recherche, Cahiers du retour d'expérience, Cahiers de la réflexion doctrinale*) contribuent à la réflexion doctrinale et nourrissent l'élaboration de la doctrine. Les réflexions doctrinales ont été également plus fréquemment publiées dans des revues anciennes comme *Défense nationale et Sécurité collective* ou de création plus récente comme *Inflexions*. Enfin, ces travaux ont été

7. <http://www.cdef.terre.defense.gouv.fr>

accompagnés par une série de publications d'ouvrages de stratégie et de rééditions d'ouvrages consacrés à la stratégie.

86 On est donc en présence d'un ensemble considérable de textes officiels, de réflexions, d'études et de bilans d'expérience, souvent largement diffusés, qui couvrent tous les aspects de l'emploi de la force. Comparée aux années 1970, 1980 et même au début des années 1990, la situation est toute différente. La réflexion des militaires sur leur métier et ses évolutions, aussi bien théorique que plus directement tournée vers l'action, a connu un développement spectaculaire. Ensuite, c'est l'armée de terre qui a été à l'initiative de ce développement et qui poursuit cet effort le plus systématiquement sur le plan des contenus comme sur le plan institutionnel, dans la création et la réorganisation des organismes en charge de cette formulation doctrinale. L'armée de l'air et la marine ont été comparativement plus silencieuses, mais pas entièrement absentes du débat, et la transformation récente du Centre d'études stratégiques aérospatiales de l'armée de l'air est le signe d'une évolution⁸. De plus, depuis 2005, le Centre interarmées des concepts, de doctrines et d'expérimentations (CICDE) de l'état-major des armées est en charge de l'élaboration des concepts et de la doctrine d'emploi interarmées. Enfin, le commandement de l'armée de terre a d'emblée conçu cette réflexion doctrinale comme ayant deux dimensions complémentaires. La première, interne à l'armée de terre, est de formuler la doctrine et de la diffuser au sein de l'institution, au moment où l'établissement de regroupement de forces modulables composées en fonction des circonstances rend plus difficiles mais également plus impératives l'unité d'action et la cohérence opérationnelle. La seconde est externe: la doctrine et la réflexion doctrinale ont été conçues comme une stratégie d'influence. Internationale d'abord, cette stratégie vise les pays alliés, y compris les États-Unis et l'OTAN et refuse la pensée doctrinale unique⁹. Par conséquent, de nombreux documents et articles de revues ont été systématiquement publiés en français et en anglais. Domestique ensuite, cette stratégie vise les acteurs politiques qui décident du volume et de la

8. Jean Rannou, « Éléments pour une nouvelle stratégie », *Science et Vie*, n° 215 (juin 2001), p. 131-160; Étienne de Durand, Bastien Irondele, *Stratégie aérienne comparée: France, États-Unis, Royaume-Uni*, Les Documents du Centre d'études en sciences sociales de la défense, n° 83, 2006.

9. Armée de terre (Commandement de la doctrine et de l'enseignement militaire supérieur), *L'Action des forces terrestres au contact des réalités. Une nouvelle approche doctrinale*, CDES, 2000, p. 2.

répartition du budget de la défense et, indirectement, « l'opinion publique » et les « relais d'opinion ».

LA DOCTRINE MILITAIRE EN DÉBATS

Gagner la bataille, conduire la paix. Les forces terrestres dans les conflits aujourd'hui et demain (FT-01), publié par le Centre de doctrine d'emploi des forces en janvier 2007, fournit le cadre doctrinal d'ensemble pour l'action des forces terrestres. D'une manière générale, la conception de l'utilité et de l'efficacité de la force qu'exprime cette doctrine est prudente. La capacité de destruction n'est plus perçue par l'armée de terre comme la contribution majeure de la puissance militaire et l'action de force ne conduit plus à la réalisation de l'objectif stratégique, elle y contribue. Les capacités militaires de destruction et d'agression paraissent donc moins utiles, tandis que les capacités de contrôle du milieu et de sécurité deviennent plus pertinentes. Cette conception de l'emploi de la force est fondée, tout d'abord, sur la distinction de trois phases qui caractérisent l'engagement des forces : l'intervention, la stabilisation et la normalisation¹⁰. Première phase, l'intervention correspond à la confrontation armée qui peut viser la victoire militaire, l'arrêt des combats entre belligérants ou le déploiement réussi des forces sur le théâtre (objectif tactique). Deuxième phase, la stabilisation vise à consolider l'ordre imposé afin de permettre aux acteurs impliqués d'amorcer le processus de résolution de leur conflit (objectif stratégique). La stabilisation qui pose les bases de la reconstruction de l'État et de la nation est la nouvelle phase décisive d'une opération militaire. Enfin, troisième phase, la normalisation permet la mise en place et l'affermissement d'un système politique, juridique et social accepté par les protagonistes et conduit au retour à la paix. Ensuite, la doctrine de l'armée de terre met l'accent sur la « guerre au sein des populations » et en particulier dans les villes et dans la durée. La population, acteur et enjeu, est un élément clé de cette conception des opérations, car elle est l'un des aspects décisifs du succès, voire un centre de gravité. Il ne s'agit pas seulement de vaincre un adversaire mais d'amener la population à ne pas le soutenir, à l'isoler ou à le rejeter. C'est parce que la popula-

87

10. Armée de terre, *Les Forces terrestres dans les conflits aujourd'hui et demain*, Economica, « Stratégies et doctrines », 2007, p. 4-10.

tion est au cœur des préoccupations opérationnelles que l'emploi de la force doit la préserver, tout comme il s'agit de préserver les infrastructures et les lieux culturels. L'amélioration de la situation générale de la population est considérée comme un facteur important du retour à la stabilité.

88 On se contentera ici d'ouvrir à propos de la doctrine et des réflexions doctrinales menées en France deux débats, le premier sur la guerre au sein des populations et le second sur les rapports entre les logiques politiques et militaires. La doctrine et les réflexions doctrinales font de nombreuses références aux guerres coloniales, aussi bien lors de la conquête (Lyautey, Gallieni) que lors des guerres de décolonisation. Le nouveau visage de la guerre identifié par la doctrine de l'armée de terre est celui de la guerre au sein des populations, référence directe à l'idée de « guerre dans la foule » formulée par le général Jean Némou au cours des années 1950¹¹. Ces références aux guerres coloniales françaises sont d'ailleurs devenues également fréquentes aux États-Unis depuis le début de la guerre en Irak. Même si l'on reconnaît la pertinence de certains modes opératoires et les ressemblances avec plusieurs aspects des conflits d'aujourd'hui, les guerres coloniales sont à examiner de manière plus critique en incluant systématiquement leurs limites et leurs effets contre-productifs. Ces conflits font l'objet d'interprétations rivales et leur réalité a été diverse : l'expédition de Madagascar n'est pas la guerre du Rif. Sur-tout, on ne peut faire l'impasse sur les zones aveugles, notamment la torture et les mauvais traitements ainsi que les conditions qui favorisent (ou limitent) la brutalisation des emplois de la force¹². Le précédent de la « guerre dans la foule » est ambivalent aussi bien dans ses aspects tactiques et opératifs que dans ses conséquences stratégiques et politiques de long terme. Les « petites guerres » sont parfois devenues des guerres totales. Les caractéristiques de la guerre au sein des populations définies par la doctrine contiennent en germe les risques d'effets pervers : confusion sur le rôle de la population civile tantôt perçue comme un protagoniste et tantôt comme une victime, tantôt comme un adversaire, tantôt comme un allié¹³, assimilée à un objectif

11. Paul Villatoux, Marie-Catherine Villatoux, *La République et son armée face au péril subversif : guerre et action psychologiques en France, 1945-1960*, Les Indes savantes, 2005.

12. Raphaëlle Branche, *La Torture et l'Armée pendant la guerre d'Algérie, 1954-1962*, Gallimard, 2001.

13. Armée de terre, *Les Forces terrestres dans les conflits aujourd'hui et demain*, op. cit., p. 23-24.

qu'il s'agit d'influencer, voire à un centre de gravité, ambiguïté sur l'identification de ceux qui sont les combattants et ceux qui ne le sont pas, rôle fondamental du renseignement mais reconnaissance de l'extraordinaire difficulté à l'obtenir, utilisation de techniques inspirées de la période coloniale dans un contexte qui n'est ni celui de la colonisation ni celui de la décolonisation (on ne traite donc pas la population civile de la même manière, ce que reconnaît d'ailleurs la doctrine)¹⁴.

Ces difficultés potentielles de la guerre au sein des populations sont accentuées par le fait que, parallèlement, la doctrine souligne à de nombreuses reprises l'exigence de respect du droit et de l'éthique. Or, ces règles et ces normes ne cessent d'insister sur l'impératif de la distinction entre combattants et non-combattants et sur le principe de sûreté qui prévoit l'interdiction des représailles, des peines collectives, des prises d'otage et des déportations, ainsi que les garanties judiciaires fondamentales accordées aux individus. Ces principes peuvent apparaître particulièrement difficiles à respecter dans des situations où, plutôt que de viser des objectifs militaires précis et bien délimités, la population elle-même est considérée comme un objectif pour les armées et les facteurs psychologiques passent au premier plan de leur action. Plus généralement, les défis d'un emploi mesuré de la force et la possibilité même de la « réversibilité » – user de la force et parallèlement apporter son concours à une population meurtrie – dans cet idiome bien particulier qui est celui de la force méritent d'être pleinement mesurés. Jusqu'à quel point la force peut-elle être vraiment maîtrisée afin d'éviter l'escalade ? Enfin, ces tensions sont d'autant plus fortes que le régime juridique qui guide les forces armées – notamment les conventions de Genève – est à l'heure actuelle profondément remis en cause par les États-Unis, ce qui brouille les repères.

Davantage dans les réflexions doctrinales que dans la doctrine proprement dite, la conception sous-jacente du rapport entre politique et stratégie militaire mérite également d'être discutée. Les militaires (il faudrait ici préciser et nuancer : les échelons les plus élevés de la hiérarchie sont habituellement moins enclins à percevoir les choses ainsi) répugnent à voir les armées réduites au statut d'instrument et ils estiment que l'indispensable zone d'autonomie de l'exercice du métier des armes diminue, voire disparaît. La formulation d'une doctrine, l'accent mis sur le niveau tactique (plutôt qu'opératif ou stratégique ; bien que, dans certains pays, ce soit le niveau opératif qui ait joué ce

14. *Ibid.*

rôle) participent d'ailleurs de l'effort des armées pour définir une zone d'autonomie et en fixer les limites. Toutefois, la tendance à réduire dans certains contextes l'autonomie de l'action des militaires n'est pas étrangère à la manière dont procèdent les organisations militaires elles-mêmes. Le chef d'une unité exige parfois de ses subordonnés une obéissance pleine et entière et, de ce fait, il supprime, ou réduit drastiquement, leur autonomie. Il procède ainsi pour accroître ses propres possibilités d'action. Dans certaines circonstances, les dirigeants politiques ne font pas autre chose et ils cherchent, tout autant que les chefs militaires, à limiter les écarts imprévisibles qui pourraient affecter leurs objectifs¹⁵. Il est surprenant, mais compréhensible, que les militaires qui n'hésitent pas à enlever à leurs propres subordonnés leur liberté d'action regimbent lorsque les acteurs politiques veulent limiter la leur. Au demeurant, les organisations militaires (et les systèmes politiques) n'apportent pas toutes les mêmes réponses à la question délicate de la délégation de l'autorité et de l'initiative : nombre d'entre elles font une confiance bien plus grande qu'en France aux échelons subordonnés. Surtout, les débats sur les logiques politiques et militaires gagnent à être replacés dans le cadre d'une réflexion plus générale sur la place de l'expertise dans la théorie et la pratique de la démocratie. Dans une démocratie représentative, la légitimité est détenue par le peuple qui désigne ses représentants. L'un des principes qui découle de la théorie démocratique est que les dirigeants politiques régulièrement élus ont le droit d'avoir tort et que ce sont les citoyens lors des élections qui jugeront de leur action. Dans les différents domaines qui sont les leurs, les conseillers (y compris militaires) des dirigeants politiques élus peuvent et doivent donner leur avis et proposer des choix. Mais, au bout du compte, les dirigeants politiques doivent obtenir ce qu'ils demandent aux armées et à la puissance militaire même s'il s'avère qu'ils n'auraient pas dû poursuivre l'objectif initial qu'ils s'étaient fixé. L'expertise professionnelle, si importante soit-elle, ne peut pas se substituer à la définition des opportunités politiques, pas plus qu'elle ne peut s'arroger le droit de censurer les objectifs politiques.

15. Sur ce thème, Pierre Vendryès, *De la probabilité en histoire. L'exemple de l'expédition d'Égypte*, op. cit., p. 203.

En définitive, les armées ont lancé en France depuis une dizaine d'années une réflexion doctrinale ample et substantielle qui appelle un authentique débat. On suggérera trois pistes pour conforter et amplifier cet aspect fondamental de la politique de défense. Tout d'abord, l'accessibilité (en particulier en ligne) des documents de réflexion doctrinale, tout comme la publicisation de la doctrine elle-même (y compris des documents devenus obsolètes) sont fondamentales. Elles doivent rester prioritaires et devraient être étendues dans toute la mesure du possible. Ensuite, les réflexions doctrinales et la formulation des doctrines sont fondées sur des connaissances relatives aux pratiques des armées, en France et à l'étranger. Il serait utile de développer la réflexion sur la manière dont les méthodes des sciences sociales, quantitatives et qualitatives, peuvent contribuer à ce travail car elles sont comparativement sous-utilisées en France. Les armées connaissent les méthodes des sciences sociales et les mettent en œuvre dans certains domaines, comme la gestion des ressources humaines, mais jusqu'à présent pas dans l'élaboration de la réflexion doctrinale. Enfin, les armées gagnent à poursuivre le dialogue qui s'esquisse avec les dirigeants politiques et leurs conseillers sur les logiques de la force. Ces derniers gagneraient, eux, à sortir des banalités technocratiques pour mieux connaître et mieux évaluer la complexité de l'action politico-stratégique et spécifiquement de l'action militaire. C'est ainsi que s'engagera véritablement le grand débat doctrinal que les armées ont lancé.

91

R É S U M É

La doctrine militaire et les réflexions doctrinales occupent une place de premier plan dans les profondes transformations que les armées ont connues en France depuis les années 1990. L'objectif de l'article est de contribuer au débat doctrinal en abordant trois enjeux. Il s'agit, d'abord, de définir la doctrine militaire et de souligner ses implications stratégiques et politiques. On présente, ensuite, les principales caractéristiques du renouveau de la réflexion doctrinale en France, en particulier dans l'armée de terre depuis 1999. Enfin, l'article propose une réflexion critique sur la notion de guerre dans la société, d'une part, et sur les rapports

entre les logiques politiques et les logiques militaires, d'autre part.

LES RELATIONS ARMÉES-SOCIÉTÉ EN FRANCE

En France, on ne peut manquer d'être étonné par le nombre de colloques et de publications consacrés au lien armée-nation depuis la décision, prise en 1996, de suspendre la conscription. Ces articles et ces interventions expriment, la plupart du temps, l'inquiétude de voir se désagréger le lien unissant les armées à la société qu'elles défendent, à la consistance duquel se mesureraient le soutien aux militaires et l'adhésion aux missions qu'ils accomplissent. Ce lien aurait été remis en cause par la professionnalisation qui a privé les armées de l'afflux renouvelé de jeunes conscrits, garant de l'implication des Français dans la défense de leur pays. L'abandon du service national, combiné à la réduction du format des armées, moins visibles sur le territoire national, et aux profonds changements du contexte stratégique depuis l'effondrement du bloc soviétique entraînant la disparition de la menace aux frontières, aurait participé à la désaffection des Français pour leurs armées, risquant de marginaliser les militaires.

93

La question n'est pas soulevée dans les seuls cénacles militaires. Parlementaires et universitaires rédigent régulièrement rapports et ouvrages sur ce thème, si bien que la liste exhaustive de ces productions dépasserait à elle seule l'espace dédié à cet article. Plus récemment, la commission chargée de la rédaction du nouveau Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale comprend en son sein un groupe de travail sur ce thème et a ouvert, à cet effet, un forum de discussion accessible sur Internet.

Le propos de cet article est d'apporter des réponses à trois questions : de quoi parle-t-on lorsqu'on évoque les relations armées-société ? Comment rendre compte de la manière la plus objective possible de la

nature et de l'état de ces relations ? Enfin, pourquoi se préoccuper des relations entre les armées et la société civile ?

Un premier éclaircissement s'impose. Les militaires ont longtemps utilisé l'expression « lien armée-nation ». Un glissement s'est opéré au cours de la dernière décennie qui a vu la tournure « lien armée-nation » remplacée progressivement par l'expression « relations armées-société ». Cette évolution sémantique est loin d'être neutre et mérite quelques explications.

94 L'expression « lien armée-nation », comme le constate Vincent Porteret¹, à cause du terme « lien » et du singulier d'armée, « confère une connotation affective d'union » et donne un sens positif qui relève presque, selon lui, de la « communion ». Cette connotation trouve ses racines dans l'histoire, l'armée de masse citoyenne ayant effectivement défendu la nation à plusieurs reprises. L'expression n'est pas totalement tombée en désuétude mais elle a été progressivement remplacée par celle de « relations armées-société ». La teneur de celle-ci, plus neutre symboliquement, reflète les évolutions du contexte stratégique de ces dernières années et traduit l'extension de la défense non plus au seul territoire mais aux valeurs qui fondent notre société.

La préoccupation à l'égard des relations armées-société n'est pas exclusivement française. Les universitaires américains en ont fait un des thèmes privilégiés de la sociologie consacrée à l'institution militaire, et l'ouvrage *The Soldier and the State* publié en 1957 par Samuel Huntington a ouvert un débat, jamais interrompu depuis, sur les *civil-military relations*.

Toutefois, deux différences notoires séparent les pays anglo-saxons de la France : en France, les militaires sont soucieux de ne pas se couper de leurs concitoyens. Aux États-Unis, ce sont les civils qui se sont inquiétés, au cours de la dernière décennie, du fossé se creusant entre les élites militaires et les élites politiques. Une autre différence de taille concerne les instruments de mesure permettant d'évaluer ces relations : en France, ce thème a fait l'objet de nombreux témoignages, d'essais généralement émaillés de préjugés et les analyses se fondent

1. Vincent Porteret, « Peut-on en finir avec le lien armée-nation ? À propos des origines, de la persistance et de l'avenir d'une exception française », in Vincent Porteret (dir.), *La Défense. Acteurs, légitimité, missions : perspectives sociologiques*, L'Harmattan, « Logiques sociales », 2007, p. 89-104.

rarement sur des données objectives et rigoureuses sous forme d'enquêtes empiriques qui, en revanche, existent outre-Atlantique et outre-Manche.

L'analyse des relations armées-société s'appuiera dans cet article sur un panorama, à partir d'indicateurs et de données objectives, de quelques domaines clés tels que l'opinion des Français sur les armées, leur adhésion aux missions qu'elles accomplissent, l'insertion des militaires dans leur environnement social, à travers la comparaison de leurs valeurs et de leurs modes de vie avec ceux de la société civile. Un pan essentiel des relations armées-société, le rapport entre les militaires et le pouvoir politique, est traité dans une autre contribution de ce numéro.

L'IMAGE DES ARMÉES

95

Un des instruments de mesure sur lequel il est possible de s'appuyer porte sur l'image des armées chez les Français. On dispose en effet d'enquêtes que le ministère de la Défense commande annuellement à des instituts de sondage depuis près de vingt ans. Ce baromètre indique que, dès la fin de la guerre du Golfe, les Français avaient compris que seule une armée de métier pourrait désormais faire face aux conflits et aux crises à venir². Mais un second constat s'impose : l'image des armées n'a cessé de s'améliorer depuis vingt ans. Entre 1990 et 2007, le pourcentage de Français ayant une bonne opinion des armées est passé de 74 % à 87 %, et si l'augmentation n'a pas été linéaire tout au long de ces quinze années, la courbe n'a cessé de croître depuis 1997, date de la mise en œuvre de la professionnalisation des armées. Au tout début des années 1980, seuls 65 % des Français avaient une opinion positive des armées. En vingt-cinq ans, l'image des armées s'est donc améliorée de plus de 20 points.

Cette image favorable est étayée par des avis positifs sur la loyauté des officiers envers la République, les compétences des cadres (officiers et sous-officiers), l'efficacité des unités, confortant la congruence des opinions. Déclinée par armée, l'armée de l'air en tête des préférences des Français au début des années 1990, talonnée de très près par la

2. Les réponses à la question « Souhaitez-vous que la défense de la France soit assurée par le service militaire ou par une armée de métier ? » enregistrent une rupture très nette en 1991. Les pourcentages de réponses favorables au service militaire chutent de 31 % à 16 %, tandis que les réponses en faveur d'une armée de métier passent de 58 à 75 % entre 1990 et 1991.

marine, a été progressivement rattrapée par l'armée de terre et la gendarmerie nationale. Toutes ces caractéristiques concernant l'image des armées ont connu une nette amélioration à compter de la mise en œuvre de la professionnalisation des armées en 1996.

Les réponses à un sondage auprès de jeunes officiers confirment ce qui ressort de nombreuses discussions informelles avec les militaires : ils se sentent bien moins aimés qu'ils ne le sont en réalité. Certes, la majorité des jeunes officiers estime que les Français ont une opinion « plutôt bonne » des armées, mais on relève toutefois des écarts d'appréciation frappants : 30 % des officiers pensent que leur image est « plutôt mauvaise », alors que seulement 12 % des Français interrogés ont cette opinion. Seulement 4 % d'officiers pensent que les Français ont une « très bonne image » des armées alors qu'ils sont 18 % en réalité. On observe une exagération des opinions négatives et une atténuation des opinions très positives. Alors que l'année où le sondage a été réalisé, 82 % des Français avaient une image positive des armées, seulement 60 % des officiers en avaient la conviction³.

Certes, beaucoup d'officiers rétorqueront qu'une image favorable ne garantit pas nécessairement l'intérêt des Français pour les questions de défense et l'effort financier supposé l'accompagner. Mais la comparaison avec les années 1960, marquées à la fois par la guerre d'Algérie et les réticences à l'introduction de l'arme nucléaire atteste du chemin parcouru et de l'ampleur du changement d'attitude de l'opinion publique.

L'ADHÉSION AUX MISSIONS DES ARMÉES

Dans quelles circonstances l'emploi des forces armées est-il soutenu par l'opinion publique ? Pour tenter de répondre à cette question, nous nous appuyerons sur la typologie des missions exposée dans le Livre blanc de 1994, toujours en vigueur jusqu'à la publication de celui qui devrait lui succéder en 2008. L'emploi des forces armées françaises prévu par la doctrine s'effectue au titre de l'une des quatre fonctions stratégiques : dissuasion nucléaire, prévention (par la diplomatie militaire et le renseignement notamment), projection à l'extérieur du territoire national dans les zones de crise ou de conflit et protection du territoire et des intérêts vitaux de la France.

3. Sondage réalisé auprès d'un échantillon de 500 jeunes élèves officiers des grandes écoles militaires en 2002.

La question est d'autant plus importante que ces dernières années les missions militaires ont connu de profonds changements : la projection des forces a pris une ampleur inégalée, puisqu'au cours des dernières années entre 10 000 et 15 000 militaires étaient en permanence déployés dans une dizaine d'opérations à l'extérieur des frontières.

La question de l'adhésion de la population aux différents types d'emploi de la force permet de hiérarchiser les missions des armées en fonction de leur degré de légitimité et, le cas échéant, d'envisager la perception des pertes éventuelles occasionnées par tel ou tel type d'engagement.

Les situations d'emploi des forces armées sont évaluées dans le sondage annuel du ministère de la Défense⁴. Les Français estiment prioritaire l'action des militaires sur le territoire national ou en faveur de leurs concitoyens à l'étranger. Les missions que plus de 90 % de Français approuvent, quels que soient leur âge et leur niveau d'étude, sont, dans l'ordre : « apporter des secours à la population française en cas de catastrophe » (un score oscillant entre 93 et 99 % au cours des dix dernières années), « assurer des missions de sécurité intérieure, comme par exemple participer au plan Vigipirate » (situation d'emploi dont l'approbation est passée de 86 % en 1997 à 96 % en 2004) et « préserver la vie des ressortissants français à l'étranger ou obtenir la libération d'otages français » (91 % en 2006). On constate que les Français plébiscitent des missions dont le caractère militaire est moins affirmé comme les missions de protection et de secours sur le territoire national. L'aide humanitaire apportée par les militaires est également jugée très légitime à leurs yeux puisque, depuis 1999, de 91 à 96 % de Français, selon les années, approuvent l'emploi des forces armées pour ce type de mission.

97

L'approbation de l'emploi des militaires dans la participation à la lutte contre le terrorisme se maintient à un niveau stable (entre 83 % et 86 %) et les attentats de 2001 n'ont pas modifié la perception des Français. Ceux-ci sont moins convaincus en ce qui concerne les missions extérieures : « contribuer à ramener la paix dans une région du

4. Les neuf situations sont les suivantes : apporter secours à la population française en cas de catastrophe, préserver la vie des ressortissants français à l'étranger, détruire un foyer de terrorisme, apporter une aide humanitaire, assurer des missions de sécurité intérieure (plan Vigipirate, par ex.), intervenir dans le cadre de l'ONU pour le respect du droit international, contribuer à ramener la paix dans une région du monde, honorer les accords de défense de la France avec les pays africains, intervenir dans le cas d'une agression économique majeure (blocus pétrolier).

monde » ou « intervenir dans le cadre de l'ONU pour le respect du droit international » obtiennent un assentiment moindre de leur part.

Un sondage réalisé en 2001 auprès d'un échantillon d'officiers supérieurs révèle que les situations d'emploi de la force n'ont pas le même degré de légitimité aux yeux des Français et à ceux des militaires⁵. Les officiers approuvent à 98 % les missions au cours desquelles il s'agit de protéger la vie de ressortissants français à l'étranger. Apporter secours à la population française en cas de catastrophe (inondations par exemple) est également une mission très légitime à leurs yeux (95 %). Ces deux missions ont le même niveau de légitimité pour les militaires et pour la population dans son ensemble.

98 Pour les autres situations d'emploi de la force, des lignes de différenciation se dessinent : les missions consistant à apporter une aide humanitaire n'arrivent qu'en septième position chez les officiers alors qu'elles sont classées au troisième rang par les Français.

Si les officiers sont prêts à intervenir pour aider leurs compatriotes en cas de catastrophe sur le territoire, ils trouvent moins légitime que les Français d'être employés pour des missions de sécurité intérieure, puisque ces dernières arrivent en avant-dernière position dans leur hiérarchie (avec 50 % d'approbation contre 91 % pour l'ensemble des Français). Ils préfèrent les interventions extérieures, à l'exception des secours d'urgence sur le territoire en cas de catastrophe. Dans les missions de projection, ils mettent l'accent sur des missions dont le cadre légal est bien défini, comme intervenir dans le cas d'accords de défense ou sous mandat de l'ONU. Ils sont plus circonspects à l'égard de missions de projection dont la justification militaire n'est pas évidente, comme le fait d'apporter une aide humanitaire, situation qu'approuvent les Français (93 % d'entre eux estiment justifié d'envoyer des soldats dans ce cas-là contre 77 % des officiers).

LES VALEURS DES MILITAIRES ET CELLES DES FRANÇAIS

Les valeurs sont des préférences collectives qui peuvent différencier les groupes sociaux et, à ce titre, il est intéressant de connaître et de comparer les échelles de valeurs propres aux groupes qu'on étudie.

5. Voir Alain Lebaube, « Officiers, qui êtes-vous ? Révolution aux armées ? Les nouveaux officiers », *Les Cahiers de générations*, n°8, 2001, p. 11-34.

Une analyse comparée, systématique et répétée dans la durée, des valeurs des militaires avec celles des Français, offrirait une des manières de nourrir objectivement l'analyse des relations armées-société. Mais de telles enquêtes n'existent pas en France et les connaissances empiriques font largement défaut. Le domaine des valeurs des militaires est celui dans lequel abondent les écrits personnels, les témoignages, les opinions, les essais qui soulignent en général le sentiment qu'ont les militaires de constituer un monde à part, animé de valeurs spécifiques telles que l'abnégation, le courage ou la solidarité.

Un sondage réalisé auprès d'officiers permet d'ébaucher quelques hypothèses sur les systèmes de valeurs de ces derniers. Lorsqu'on demande aux Français de classer, parmi une douzaine de valeurs, dont certaines sont relativement spécifiques au métier militaire bien que non exclusives (sens de l'honneur, esprit de sacrifice, ordre et discipline, patriotisme) et d'autres sont des valeurs républicaines, fondement des démocraties (droits de l'homme, sens de la justice, libertés individuelles), les Français attachent le plus d'importance aux droits de l'homme, les officiers classant en premier le sens de l'honneur.

99

Si l'on prend en compte non plus la première valeur mais les trois valeurs jugées fondamentales, les choix des officiers et des Français présentent beaucoup de similitudes. Tout d'abord, l'attachement au sens de la justice arrive en deuxième position pour les uns et les autres. Les officiers choisissent ensuite la démocratie. Les Français les droits de l'homme et les libertés individuelles.

Les valeurs jugées les moins importantes méritent également d'être prises en compte. Les Français classent en dernier l'idéal européen, l'esprit de sacrifice, les devoirs civiques envers l'État et les valeurs religieuses (moins de 12 % pour chacun de ces items). Les officiers effectuent, de façon surprenante, le même classement, et placent en dernier l'idéal européen, mais aussi l'ordre et la discipline, l'esprit de sacrifice et le courage.

Il existe entre les militaires et l'ensemble des Français un assez large consensus sur les valeurs fondamentales. Les valeurs qui impliquent un dépassement moral de soi et de ses intérêts (l'esprit de sacrifice, les devoirs civiques envers l'État), de même que l'ordre et la discipline sont celles dans lesquelles les Français se reconnaissent le moins, qu'ils soient ou non militaires. En revanche, les militaires tout comme l'ensemble de la population attachent une grande importance aux valeurs de justice et de démocratie.

Une question posée dans l'enquête « Les valeurs des Français »⁶, sur le degré de confiance accordé par les Français à des institutions faisant partie du paysage politique et social français ou international, a également été posée à des officiers supérieurs. Les deux institutions dans lesquelles les Français ont le plus confiance sont le système de santé et l'enseignement. La police est placée en troisième position. Les armées arrivent en cinquième position. Qu'en est-il chez les officiers ? Une première différence dans les résultats n'a rien de surprenant : les militaires ont un degré de confiance quasi absolu dans les armées, classées en tête des institutions. Les officiers placent ensuite, comme les Français, leur confiance dans le système de santé et dans la police (2^e et 3^e positions dans la hiérarchie de confiance), mais n'accordent pas le même crédit au système d'enseignement que leurs compatriotes. En revanche, ils manifestent une plus grande confiance que leurs concitoyens dans les institutions politiques comme le Parlement ou l'Union européenne, qui obtiennent des scores de 30 points supérieurs chez les officiers que chez les Français dans leur ensemble.

Les trois institutions qui inspirent le plus de défiance sont identiques chez tous : il s'agit des syndicats, de la presse, de l'administration publique. Le rapport aux institutions religieuses est en premier lieu différent selon l'âge : elles inspirent peu confiance aux jeunes (22 à 35 % de taux de confiance selon le niveau scolaire, soit parmi les cinq dernières institutions du classement). Les militaires, comme les Français dans leur ensemble, les placent en position médiane dans leur hiérarchie, avec toutefois des taux de confiance supérieurs chez les militaires (48 % chez les élèves officiers contre 35 % chez les jeunes dans l'ensemble, 65 % chez les officiers supérieurs contre 47 % au sein de la population).

Mis à part quelques écarts qui ne sont toutefois pas très marqués, on observe que les officiers, comme les Français dans leur ensemble, placent avant tout leur confiance dans les institutions symbolisant le pouvoir régalién comme la police ou les armées et dans les institutions sociales (santé, protection sociale, éducation). Ils sont très circonspects envers les syndicats, la presse et l'administration. Les officiers ont largement plus confiance que leurs concitoyens dans les institutions politiques (Parlement, Union européenne).

6. Pierre Bréchon (dir.), *Les Valeurs des Français. Évolutions de 1980 à 2000*, Armand Colin, 2000. Les résultats sur lesquels nous nous appuyons sont ceux de l'enquête « Les valeurs des Français » de 1999 (n=1 615).

LES MODES DE VIE DES MILITAIRES

Après les valeurs professionnelles ou sociales, un autre domaine qui permet de circonscrire les relations armées-société a trait aux modes de vie. Le métier des armes impose une série d'obligations: une disponibilité, qui prend toute sa signification en situation opérationnelle (encore que d'autres corps de métier partagent, dans une certaine mesure, cette contrainte), une discipline qui modèle les comportements, une mobilité géographique et professionnelle incontestablement élevée. Jusqu'à une période récente, ces impératifs professionnels pesaient sur les conditions de vie des militaires et généraient des formes d'existence spécifiques tant du point de vue professionnel que familial. La sociabilité, les caractéristiques de la cellule familiale, le travail des épouses, l'origine sociale et familiale des militaires différenciaient fortement les militaires du reste de la population: forte endogamie, fécondité plus élevée, faible taux d'activité des conjointes. Qu'en est-il aujourd'hui? Les militaires ont-ils encore des modes de vie singuliers?

101

Les militaires sont encore nombreux à être issus de familles nombreuses: 55 % d'entre eux font partie d'une famille d'au moins trois enfants dont 13 % d'une famille de cinq enfants et plus. En comparaison avec la société dans son ensemble ces proportions restent élevées. L'endogamie des militaires a longtemps focalisé l'attention. Aujourd'hui, huit militaires sur dix sont issus d'une famille de non-militaires. Les proportions de militaires ayant un père militaire sont à peu près équivalentes dans toutes les armées, toutefois plus élevée au service de santé des armées (29,1 %), ce qui pourrait induire que l'endogamie des médecins est plus forte que celle des militaires. La proportion des militaires issus d'une famille de militaires est plus forte chez les officiers (33 %) que chez les militaires du rang (16 %). En termes d'origines sociales, toutes générations confondues, ce sont les enfants d'ouvriers (33 %) et de cadres moyens qui sont les plus représentés (27 %). En revanche, dans le groupe des officiers, trois officiers sur quatre sont issus de familles de cadres supérieurs et de cadres moyens. Seulement 7 % sont issus de familles d'ouvriers. On retrouve là une caractéristique bien française de la sélection des élites qui s'est d'ailleurs renforcée dans la période récente.

Première caractéristique à conserver en mémoire, qui rend d'ailleurs presque impossible la comparaison de la population militaire avec la population française en général: les militaires constituent une popula-

tion active jeune (60 % ont moins de 35 ans) et essentiellement masculine. Or, le sexe et l'âge influent considérablement sur la situation familiale. Aussi, il ne faut pas interpréter les différences comme des différences culturelles car elles ne sont souvent que l'expression d'une différence de structure par sexe et âge.

L'âge du mariage a reculé en France, passant de 25 ans pour les hommes en 1980 à 29 ans en 2000. C'est une tendance que l'on retrouve chez les militaires quel que soit leur grade. Le concubinage s'est accru dans une proportion presque identique à ce qu'on observe dans le reste de la société, surtout chez les moins de 35 ans et dans l'armée de l'air. Trois militaires sur quatre vivent en couple. Cette situation varie avec l'âge puisque les moins de 25 ans ne sont que 30 % à avoir un conjoint. En revanche, à partir de 35 ans, 90 % des militaires vivent en couple. Les militaires ont-ils tendance à épouser des enfants de militaires ? Hormis les officiers supérieurs de recrutement direct dont plus de 25 % épousent des filles de militaires, la proportion de militaires ayant une épouse fille de militaire est de 14 %.

La moitié des militaires sont parents, avec en moyenne près de deux enfants. Les familles nombreuses sont rares : moins de 6 % ont quatre enfants et plus (cette proportion est plus élevée chez les officiers : 12,6 %). Autre caractéristique à souligner : les femmes militaires ont moins d'enfants que les hommes. À partir de 30 ans, les femmes militaires sont moins nombreuses que leurs collègues à avoir des enfants, et, lorsqu'elles en ont, elles en ont en moyenne moins que les hommes

L'augmentation de l'activité des femmes de militaires est un des exemples les plus frappants de l'évolution des modes de vie des militaires. Les femmes de militaires travaillent de plus en plus et leur taux d'activité évolue parallèlement à celui des Françaises.

En 2001, 7 conjointes de militaires sur 10 travaillaient. La même année, près de 80 % des femmes françaises de 25 à 49 ans étaient actives. Il y a vingt ans, le taux d'activité des femmes militaires était de 38 % contre 65 % pour les Françaises en général. Les conjointes civiles des militaires n'occupent pas les mêmes emplois que les femmes françaises en couple. 55 % sont employées, 32 % sont cadres moyens. C'est-à-dire que ces deux catégories regroupent 9 femmes de militaires sur 10 alors que, dans la société, elles n'en regroupent que 7 sur 10.

LA FÉMINISATION ET L'INTÉGRATION DES MINORITÉS VISIBLES

En France, la féminisation des armées est autant le fruit de l'évolution sociétale relative, d'une part, à la place croissante des femmes sur le marché de l'emploi pour la tranche des 25-50 ans (passée de 58 % en 1975 à 80 % en 2003) et, d'autre part, à la politique d'égalité de traitement entre hommes et femmes dans l'accès aux emplois. Elle est aussi une conséquence de la professionnalisation, puisque le recrutement massif de jeunes engagés pour honorer les nouveaux emplois a nettement amplifié le phénomène. Toutes les armées professionnalisées dans les démocraties occidentales ont ouvert les métiers militaires aux femmes que l'on ne recrute plus seulement pour occuper des fonctions administratives ou de soutien, mais de plus en plus pour accéder aux fonctions combattantes. En France, le taux de féminisation était de 7,5 % en 1995, avant l'annonce de la professionnalisation, il est aujourd'hui de 14 %, taux le plus élevé de toutes les armées européennes de l'OTAN.

103

L'ouverture aux femmes des différents emplois militaires et notamment des postes de combat n'est pas corrélée à l'ancienneté de la professionnalisation, comme le montre l'exemple des armées britanniques, dans lesquelles les postes de combat sont fermés aux femmes. En France, depuis 1998, date de la suppression des quotas, la quasi-totalité des postes ont été ouverts aux femmes dans l'armée française, à l'exception des postes de sous-officiers de la gendarmerie mobile et des spécialités impliquant un embarquement en sous-marin.

Qu'est-ce qui peut expliquer ces évolutions ? La nature des engagements s'est sensiblement modifiée au cours des dernières décennies. À l'exception de la première guerre du Golfe et de l'intervention militaire américaine en Irak, les militaires doivent faire face désormais à des situations où il s'agit moins de combattre que de prévenir des guerres. La technicité croissante de la guerre fait que, dans la marine et l'armée de l'air, le combat prend la forme d'une action à distance dans laquelle la force physique compte moins que la formation technique et la qualité des armes.

La féminisation ne s'évalue pas uniquement en termes quantitatifs. L'arrivée des femmes dans les armées transforme les représentations et les stéréotypes. Elle a en tout cas contribué à attirer l'attention de l'institution militaire sur des problèmes considérés comme spécifi-

ques aux femmes, mais qui, en réalité, concernent l'ensemble des personnels, telle la conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle. La féminisation est dans ce sens une opportunité de modernisation des armées. L'influence des femmes est susceptible de transformer les relations de commandement, la relation à l'autorité et la capacité d'écoute. La jeune génération, hommes et femmes confondus, se déclare moins disposée à répondre à l'exigence de don total de soi réclamé par l'institution. Les femmes auraient alors contribué à introduire une réflexion et un débat qui ne concerne pas que les femmes, mais l'ensemble des personnels militaires.

L'ouverture des armées aux populations peu enclines à faire une carrière militaire est un défi que toutes les armées professionnalisées ont eu à relever en diversifiant progressivement leur recrutement et en

104 l'ouvrant aux femmes et aux minorités.

L'intégration des jeunes issus des minorités ethniques se pose cependant différemment en fonction des modèles d'intégration adoptés par les pays : reconnaissance ou non de l'existence de communautés ethniques, existence ou non d'une politique de discrimination positive. En Grande-Bretagne, les armées devront intégrer 1 % de jeunes issus des minorités visibles jusqu'à concurrence de leur proportion nationale. Aux États-Unis, les armées comptent 30 % d'Afro-Américains alors qu'ils ne sont que 12 % de la population, suite à une politique de discrimination positive et des efforts pour l'intégration des Noirs dans le corps des officiers mis en place dans les années 1970. L'exemple des pays anglo-saxons montre que ces politiques volontaristes se sont aussi accompagnées de mesures de lutte contre les discriminations au quotidien dont continuaient de souffrir les militaires issus des minorités visibles, comme des formations à la diversité, l'aide aux victimes de la discrimination, des programmes de tolérance zéro face au racisme, etc. En France, les autorités militaires se préoccupent d'améliorer à la fois le taux de jeunes recrues issues de l'immigration (impossible à connaître du fait de l'interdiction des statistiques à caractère ethnique) et d'améliorer l'intégration de ceux qui portent déjà l'uniforme. Des mesures ont été prises pour renforcer l'accès des jeunes de milieux défavorisés aux écoles d'officiers ou pour améliorer leur vie quotidienne, par la généralisation du respect des interdits alimentaires, par exemple.

Pourquoi est-il important de s'intéresser à l'état des relations entre l'armée et la société. La première raison est politique : l'armée est une

institution régalienne qui, pour être légitime, doit être représentative de la société dans son ensemble. De nombreux auteurs avaient déjà souligné, avant même la suspension de la conscription, que le mode de recrutement des jeunes appelés ne reflétait que très imparfaitement la composition socio-économique de la jeunesse française, et pas uniquement en raison de l'absence des jeunes femmes. Sur le strict plan de la représentativité, les deux dernières décennies ont correspondu à un rapprochement très net entre les pratiques sociales en vigueur dans les armées et celles observées dans la société.

La deuxième raison est économique. Les armées recrutent environ 30 000 jeunes chaque année et, pour maintenir leur niveau de compétence, elles doivent être en mesure d'attirer et de retenir des ressources qualifiées. Dans un marché du travail concurrentiel, l'attractivité des armées en tant qu'employeur se jouera sur leur capacité à développer des parcours qualifiants mais aussi à intégrer les nouvelles aspirations des jeunes générations à un meilleur équilibre entre vie professionnelle et vie familiale.

105

Enfin, la troisième raison est sociétale : les interrogations sur les relations armées-société rejoignent le questionnement sur le sentiment d'appartenance à une communauté nationale. Les militaires se battent pour défendre sinon le territoire, peu menacé par les pays voisins et alliés depuis l'effondrement du bloc soviétique, du moins les valeurs de notre société. Une convergence sur ces dernières est dès lors indispensable.

Le contenu de cet article n'exprime que le point de vue de son auteur.

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

- Boëne, Bernard, « L'avenir du lien armée-nation : deux scénarios », *Les Champs de Mars*, n° 5, 1^{er} semestre 1999.
- Caplow, Theodore, Vennesson, Pascal, *Sociologie militaire*, Armand Colin, 2000, chap. 2 « Les relations armées-société et armée-État ».
- Champs de Mars (Les)*, numéro spécial *Les Nouvelles Relations défense-société*, n° 11, 1^{er} semestre 2002.
- David, Dominique, « Sur les rapports armées-nation : l'actualité d'un débat », *Défense nationale*, n° 10, octobre 1998.
- Gazagne, Fanny, « La féminisation des armées », Fiche en sciences politiques et sociales du C2SD, n° 2, 2004.

- Grasset, Bernard, « Rapport d'information sur les relations entre la Nation et son armée », Assemblée nationale, n° 1384, 1999.
- Jankowski, Barbara, « Valeurs des Français, valeurs des officiers », *Les Champs de Mars*, n° 14, 2^e semestre 2003.
- Jankowski, Barbara, Vennesson, Pascal, « Les valeurs des officiers en France aujourd'hui », communication présentée au colloque de l'Association française de sociologie, 24-27 février 2004, Université Paris XIII-Villetaneuse.
- Joana, Jean, « La démocratie face à ses militaires. Où en est l'analyse des relations civils-militaires ? », *Revue française de sociologie*, 48-1, 2007, p. 137-159.
- Lacoste, Yves, « La géopolitique et les rapports de l'armée et de la nation », *Hérodote*, n° 116, 1^{er} trimestre 2005.
- Lebaube, Alain, « Officiers, qui êtes-vous ? Révolution aux armées ? Les nouveaux officiers », *Les Cahiers de générations*, n° 8, 2001.
- 106 « Les Français et la défense, 10 ans de sondages », *Analyses et Références*, Ministère de la Défense, novembre 2002.
- Manigart, Philippe, « L'opinion publique et l'Europe de la défense », Résultats d'un sondage européen, vague 54-1 de l'Eurobaromètre, automne 2000. Document disponible sur <http://europa.eu>
- Porteret, Vincent, « Peut-on en finir avec le lien armée-nation ? À propos des origines, de la persistance et de l'avenir d'une exception française », in Vincent Porteret (dir.), *La Défense. Acteurs, légitimité, missions: perspectives sociologiques*, L'Harmattan, « Logiques sociales », 2007.
- Pottier, Olivier, *Armée-nation, divorce ou réconciliation ? De la loi Debré à la réforme du service national, 1970-2004*, L'Harmattan, 2005.
- Vennesson, Pascal, « Civil-Military Relations in France: Is There a Gap ? », *The Journal of Strategic Studies*, 26 (2), 2003.
- Vennesson, Pascal (dir.), « Les relations armées-société en questions », *Recueil du cycle 2000 des Forums du C2SD*, Centre d'études en sciences sociales, 2000.
- Verstappen, Caroline, « L'intégration des jeunes issus de minorités ethniques dans les forces armées: les cas américains et britanniques », note de synthèse du C2SD, 2005.

R É S U M É

Les relations armées-société sont l'objet de nombreuses interrogations depuis la professionnalisation des armées décidée en 1996, les militaires craignant un affadissement de l'intérêt des Français pour la défense de leur pays. Cet article tente d'apporter des réponses pragmatiques aux questions suivantes: de quoi est-il question sous ce terme de relations armées-société qui a remplacé en partie celui de lien armée-nation? Comment rendre compte le plus objectivement possible de l'état de ces relations? Pourquoi se préoccuper des relations existant entre les armées et la société civile?

LES DROITS SOCIAUX DES MILITAIRES

L'évocation des « droits sociaux » des militaires peut paraître étonnante quand elle concerne une catégorie dont on exige avant tout qu'elle ait le « sens du devoir ». De fait, si le statut général des militaires, dans son article 3, établit que les militaires « jouissent de tous les droits et libertés reconnus aux citoyens », il en limite immédiatement la portée en précisant que « l'exercice de certains d'entre eux est soit interdit, soit restreint ». Il manifeste par là que les militaires sont des citoyens et des agents publics particuliers. D'ailleurs, la Convention européenne des droits de l'homme, dans son article 11, prévoit que des restrictions légitimes peuvent être imposées à l'exercice de certains droits par les membres des forces armées. Mais l'action des militaires s'inscrit dans un monde en mouvement, une société en évolution et au sein d'une institution militaire en mutation. La communauté militaire n'est pas étanche aux débats sociétaux, qu'ils concernent le pouvoir d'achat, la durée du travail ou les régimes de retraite. Le statut général des militaires (SGM), révisé en 2005, a pris acte de ces évolutions et a adapté les droits dans le respect de principes jugés intangibles tels que la discipline, la loyauté, la neutralité et la disponibilité. Les règles qui codifient le statut militaire ont en effet pour objectif d'encadrer l'activité militaire en maintenant un équilibre entre les droits et sujétions qui lui sont attachés.

109

LES FACTEURS D'ÉVOLUTION DU STATUT

Comme le faisait remarquer Michèle Alliot-Marie en préface aux actes d'un colloque sur la réforme du statut général des militaires en 2004, « il est incontestable que le statut des militaires a toujours été marqué par l'environnement politique et social ainsi que par le modèle d'armée

du moment ». Le statut général des militaires de 1972, appliqué à une armée mixte (14 articles évoquaient les appelés du contingent) devait être réformé pour s'adapter à une armée professionnelle. Dans le domaine des droits civils et politiques, le principe du « cantonnement juridique est maintenu ».

Dans un esprit d'intégration du militaire à la société et de maintien de l'équilibre entre droits et devoirs, sujétions et compensations, la révision du statut général du militaire a été entreprise. Elle était rendue nécessaire par les évolutions de la société et les conséquences induites par la professionnalisation. Des facteurs endogènes et exogènes ont concouru à cette réforme.

Les facteurs endogènes

110 Ils sont induits par les conséquences de la professionnalisation et les nouvelles missions.

La professionnalisation des armées a quelque peu changé la donne en termes de gestion des ressources humaines. La conséquence la plus immédiate découle du *passage d'une armée mixte à une armée de professionnels*. Des engagés volontaires ont remplacé les appelés. Les « permanents » ont succédé aux « passagers » (Pierre Vuillaume). Les armées ont dû adapter leurs méthodes de recrutement à une nouvelle population, dégagée de la contrainte du service militaire, qui manifeste des aspirations nouvelles en termes de statut ou de reconnaissance. En matière de recrutement, l'institution militaire se trouve en concurrence directe sur le marché de l'emploi avec des employeurs publics et privés. Une étude à paraître réalisée pour le compte du Centre d'études en sciences sociales de la défense (C2SD) sur les jeunes et leurs attentes montre que leur expérience du marché du travail se forge à travers de multiples expérimentations avant une stabilisation dans un emploi. Dans cette démarche d'essais-erreurs, l'un des facteurs de fidélisation de cette population volatile est la reconnaissance ressentie. Les jeunes n'hésitent pas à renoncer à un CDI pour accepter un CDD s'ils se sentent mieux reconnus. À leurs yeux, les gratifications, qu'elles soient matérielles ou symboliques, participent de cette reconnaissance.

Le niveau de technicisation atteint par les armements oblige les armées à faire appel à des techniciens spécialistes de leur domaine. Les subalternes disposent parfois d'une compétence technique supérieure à celles de leurs cadres. Les relations hiérarchiques et la gestion des ressources humaines s'en trouvent modifiées. Une étude de Fré-

dérik Mispelblom Beyer a montré qu'un processus de « mitigation » du commandement dans l'armée de terre est à l'œuvre. La nécessité d'introduire une rupture dans les méthodes de commandement en recherchant l'adhésion des subordonnés rejoint l'objectif que s'assigne le management participatif dans les entreprises. Les formes de contraintes propres à l'armée de terre coexistent avec des mesures novatrices qui consistent à commander en suscitant l'adhésion, la confiance, la concertation et la communication.

L'impact de la féminisation est notable à l'heure où les femmes représentent 14 % de l'effectif militaire. Une étude menée pour le C2SD sur la féminisation du service de santé des armées met en lumière une différence d'appréciation de la disponibilité entre hommes et femmes. Pour les hommes, elle apparaît comme intemporelle, inconditionnelle et consubstantielle de l'engagement. Pour eux, le temps passé au travail fait partie de la mission. Pour les femmes, la disponibilité repose sur le volontariat et l'efficacité qui prime sur le temps effectif de travail. Depuis la professionnalisation, les contraintes d'effectifs et les exigences opérationnelles rendent de plus en plus difficile la prise en compte des souhaits des personnels. Les auteurs montrent que les femmes ont contribué à introduire une réflexion qui ne concerne pas qu'elles mais l'ensemble du corps des médecins militaires et, au-delà, l'ensemble des personnels militaires sur l'articulation des temps professionnels et familiaux. Une prise en compte de cette aspiration pourrait être favorable au recrutement.

111

Le recours à la civilianisation (recours à des civils pour assurer les fonctions de soutien) a multiplié les contacts entre militaires et civils et les occasions de comparaison en matière de temps de travail ou de salaire. Elle peut être à l'origine de ce que Bernard Boëne appelle une « frustration relative » croisée.

La multiplication des opérations extérieures induit plusieurs conséquences. Entre 13 000 et 15 000 militaires par an participent à des opérations extérieures. Outre la « surchauffe opérationnelle » qui met en permanence l'appareil de défense sous tension, la fréquence des opérations extérieures entraîne une prise de risque accrue. Les militaires connaissent un taux élevé de décès imputables au service, bien supérieur à celui de la police nationale par exemple. Cet élément nécessite de repenser la couverture des risques encourus. Les opérations

extérieures permettent également aux militaires français de pouvoir comparer leur situation à celle de leurs homologues étrangers.

Les facteurs exogènes

Des facteurs exogènes ont contribué à la réflexion sur les droits des militaires. Les débats sociaux sur le temps de travail, la protection sociale ou les retraites ont une résonance chez les personnels.

112 La société semble se caractériser par une conception de vie qui accorde davantage de place au temps libre et à *la recherche d'un épanouissement individuel et familial*. La revendication sociale d'une prise en compte de l'imbrication de la vie professionnelle et de la vie familiale apparaît aujourd'hui davantage un phénomène générationnel qu'un clivage sexué. Les plus jeunes, hommes et femmes confondus, se déclarent moins disposés à répondre à l'exigence de don total de soi exprimée par l'entreprise ou l'institution. Ils sont concernés par l'individualisation des comportements et le repli sur le noyau familial que connaît la société française dans son ensemble. La contrainte de la disponibilité « en tout temps et en tout lieu » est moins bien vécue par les militaires et par leurs familles. Elle a un impact direct sur les taux d'attrition. Selon les études réalisées par les états-majors, la principale cause des départs anticipés réside dans les difficultés à concilier vie professionnelle et vie familiale. Ces sujétions sont moins bien tolérées par les familles, plus difficilement ressenties par le militaire et jugées comme insuffisamment compensées.

L'évolution des mœurs vers une certaine libéralisation concerne les personnels militaires au même titre que leurs compatriotes civils. Les familles recomposées, monoparentales, le pacte civil de solidarité ou le concubinage se rencontrent aujourd'hui dans les armées. Le statut a dû en prendre acte en supprimant par exemple des dispositions désuètes telles que l'autorisation préalable à un mariage avec un étranger. Cette autorisation est toutefois maintenue pour les militaires servant à titre étranger.

Les débats qui ont porté sur *la durée du travail* n'ont pas épargné l'institution militaire. Si le principe de la disponibilité demeure, le passage aux 35 heures a introduit au sein même des armées une différence de traitement entre les civils et militaires. Ces derniers ont toutefois obtenu une compensation sous la forme de l'indemnité de temps d'activités et d'obligations professionnelles complémentaires (TAOPC) instituée par le plan d'amélioration de la condition militaire de 2002,

soit 15 jours supplémentaires de permission (8 jours non travaillés et 7 jours indemnisés) correspondant aux 18 jours d'aménagement et de réduction du temps de travail (ARTT) des fonctionnaires du ministère de la Défense.

LES DROITS SOCIAUX DES MILITAIRES

Selon Michèle Alliot-Marie, « le nouveau statut facilite l'intégration des militaires dans la cité sans pour autant passer sous silence leurs spécificités. Il améliore de manière sensible leur couverture sociale et inscrit leurs missions dans un cadre juridique et pénal parfaitement défini. Il conforte le dialogue social déjà instauré au travers d'instances de concertation originales. Enfin il renforce la cohésion entre les différentes catégories de militaires et rappelle les obligations de l'institution vis-à-vis de ses retraités ».

113

Les droits sociaux des militaires peuvent être répartis en trois catégories : les droits classiques, communs aux agents de la fonction publique adaptés à la spécificité militaire, les droits restreints ou interdits et les droits spécifiques.

Les droits classiques

Ils procèdent à la fois d'un alignement progressif des droits des militaires sur ceux de la fonction publique civile et d'une compensation des sujétions liées à l'activité militaire.

Le droit à rémunération et avantages en nature. Comme tout agent public, le militaire a droit à une rémunération. Son salaire se compose de la solde de base, des indemnités et des prestations familiales. Les mesures de portée générale qui touchent à la rémunération des fonctionnaires sont simultanément appliquées aux militaires. Un régime indemnitaire a été prévu pour tenir compte des sujétions spécifiques à l'état militaire. L'indemnité pour charges militaires (ICM) (environ 14 % de la solde de base) tient compte de la fréquence des mutations et du nombre d'enfants à charge. D'autres indemnités particulières tenant aux fonctions exercées, aux risques encourus, au lieu d'exercice du service ou à la qualité des services rendus ont été mises en place. Le nouveau statut a ainsi introduit un critère de performance dans la rémunération. Une prime de résultats exceptionnels existait déjà pour les gendarmes depuis 2004 à titre collectif (à une brigade par exemple) ou individuel.

Un complément spécial pour charges militaires de sécurité pour les militaires assurant des gardes ou des permanences ne faisant pas l'objet de récupérations a été créé depuis 2002.

L'article 19 du SGM prévoit qu'à la solde et aux indemnités peuvent s'ajouter des prestations en nature. Des aides sont apportées sous différentes formes en matière de logement, d'action sociale, de déplacements ferroviaires et d'alimentation.

Le droit à pension. Les pensions militaires sont régies par le code des pensions civiles et militaires de retraite.

114 Le régime de retraite des militaires présente des particularités : la jouissance immédiate à 15 ans pour les non-officiers, à 25 ans pour les officiers et entre 15 et 20 ans pour les militaires sous contrat, un régime de bonifications particulier d'un cinquième du temps de service réel et le cumul (dans certaines limites) possible avec une rémunération d'activité professionnelle civile. En outre, son activité place le militaire plus fréquemment que les autres agents publics dans des situations ouvrant droit à bonification : mission ou affectation hors du territoire métropolitain, services aériens ou sous-marins. Ce régime permet au militaire de jouir de sa retraite relativement tôt. Deux raisons principales expliquent cette particularité : la compensation de la disponibilité exigée et la nécessité de disposer d'une armée relativement jeune. La moyenne d'âge des militaires est de 33 ans environ contre 44 ans dans la fonction publique civile. La pension de retraite est considérée comme un élément de rémunération différé. En conformité avec la loi du 21 août 2003 réformant les retraites, le statut a prévu le recul progressif des limites d'âge. Il est à noter que tous les anciens militaires ne bénéficient pas d'une pension militaire, plus de la moitié des partants quittent le service sans avoir acquis droit à pension militaire de retraite.

Le droit à la reconversion. La professionnalisation a confronté l'institution militaire à la nécessité d'une nouvelle gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences. Les différentes études menées ont mis en évidence le rôle clé de la reconversion dans le recrutement et la fidélisation. Le rôle assigné à la reconversion a profondément évolué. Alors que la finalité initiale des dispositifs de reconversion était d'assurer les flux de départs, elle est aujourd'hui de favoriser les recrutements. C'est la philosophie générale de la reconversion qui a changé. Elle est à envisager dans une problématique

générale fondée sur un triptyque: recruter, retenir, reconverter. La spécificité française réside dans l'inscription de la reconversion, déjà instaurée dans les pratiques, dans les textes juridiques et dans le statut général du militaire. La reconversion n'est plus considérée comme une incitation au départ permettant de ventiler les effectifs. Elle est aujourd'hui appréhendée comme une atténuation du statut précaire du contractuel et de la brièveté des carrières.

Deux dispositifs sont prévus par la loi du 19 décembre 1996 modifiant le statut général des militaires pour tous les militaires, de carrière ou sous contrat: au cours du service, une orientation professionnelle pour choisir un futur métier, au moment du départ une formation professionnelle ou un accompagnement vers un emploi civil pour les ayants droit qui ont accompli au moins quatre ans de service.

Un congé de reconversion de 6 mois est également instauré par le statut. 115

L'accès à la fonction publique civile a été étendu à tous les militaires quel que soit le grade. Il ouvre une voie d'accès aux fonctions publiques par détachement en plus des emplois réservés et de l'intégration directe déjà existants.

Droits restreints ou interdits

Si la *liberté d'information* est élargie notamment à travers la suppression de l'interdiction de circulation de certaines publications dans des enceintes militaires, le statut prévoit toutefois la possibilité pour le commandement de limiter l'usage des NTIC (nouvelles technologies de l'information et de la communication) en période de crise pour la sécurité des militaires ou la conduite d'une opération.

La liberté de parole est également étendue par le statut. Les militaires peuvent désormais au même titre que les autres fonctionnaires s'exprimer sans autorisation préalable dans le cadre de conférences, exposés ou articles de presse sur des sujets politiques ou des questions internationales militaires. Ils demeurent cependant soumis au devoir de neutralité, de réserve et au secret-défense.

La liberté d'association est reconnue pour des associations apolitiques et non syndicales. L'obligation pour le militaire d'informer le commandant de ses éventuelles responsabilités associatives est levée. Auparavant, le ministre de la Défense pouvait demander au militaire d'abandonner ses responsabilités, voire de démissionner de l'associa-

tion en question. L'interdiction est maintenue de l'adhésion du militaire à des associations à caractère syndical ou politique. Elle renvoie à deux principes : la neutralité et la continuité du service. Les militaires français, contrairement à certains de leurs homologues européens n'ont pas le droit de se syndiquer ou de faire grève. Le droit pour les militaires d'adhérer à des syndicats est notamment reconnu en Allemagne, en Suède, en Belgique, au Pays-Bas ou au Danemark. Le droit de grève est reconnu en Finlande et en Suède.

Les droits spécifiques

Les droits spécifiques résultent d'une compensation des sujétions spécifiques à l'activité militaire ou des droits restreints.

- 116 *Une protection sociale et juridique élargie.* Les militaires dépendent d'un régime spécifique de protection sociale depuis 1949 en raison notamment des risques multiples qu'ils encourent. Ils ont accès aux soins du Service de santé des armées et à une assistance médico-sociale. Ils sont affiliés à des fonds de prévoyance qui couvrent les risques décès et invalidité encourus dans le cadre du service. Le militaire bénéficie également de la protection juridique de l'État contre les menaces, violences, outrages, injures, ou diffamations dont ils peuvent être victimes dans le cadre de leur activité.

La principale nouveauté introduite par le SGM est l'adaptation des droits aux nouveaux contextes d'opération. Les modifications introduites portent essentiellement sur la protection juridique renforcée du militaire et l'élargissement des droits à pension pour les accidents survenus en opération extérieure.

La tendance à la « judiciarisation » pourrait s'étendre aux activités militaires. Dans ce contexte, les dommages subis ou infligés par les militaires sont désormais mieux reconnus et mieux couverts par l'État. La protection juridique couvrait déjà les militaires lorsqu'ils étaient victimes d'infractions liées au service pour la prise en charge des dommages matériels et préjudices moraux subis ou des frais d'avocat. L'irresponsabilité pénale du militaire français n'était jusqu'à présent prévue qu'en cas de légitime défense. Cette irresponsabilité est étendue dans le cas de l'usage de la force par le militaire en dehors du territoire national dans le but d'accomplir sa mission dans le respect du droit international. La protection juridique peut prendre la forme de rapatriements, de pensions militaires d'invalidité. Le soutien devant les tribunaux pénaux internationaux sous la forme d'assistance

par un avocat, d'une préparation aux techniques d'interrogatoires anglo-saxonnes et d'accès aux archives constitue également un droit.

Une meilleure couverture des risques a été mise en place. Auparavant, les blessures intervenues en opération extérieure ne donnaient pas lieu à une couverture si elles intervenaient dans un contexte de vie courante ou de détente. Le statut prévoit une présomption d'imputabilité et l'ouverture d'un droit à pension d'invalidité pour tous les accidents survenus entre le début et la fin d'une mission opérationnelle.

Le nouvel enjeu de la politique familiale. La considération de la sphère familiale comme l'un des facteurs clés de l'équilibre du militaire et de son efficacité opérationnelle est maintenant largement reconnue. Les armées ont multiplié les initiatives en direction des militaires et de leurs conjoints en matière sociale.

117

Absence du domicile, mobilité géographique et rythme d'activité sont le lot quotidien des militaires et de leur famille. La vie militaire se caractérise par une mobilité (mutations et opérations extérieures) deux fois supérieure en moyenne à celle des autres agents de l'État et par une exigence de disponibilité qui ont des conséquences sur la vie familiale. Le taux d'activité des conjoints de militaires est inférieur à la moyenne nationale alors que leur taux de chômage est supérieur. Les mutations fréquentes n'y sont certainement pas étrangères. Les cas de célibat géographique sont également fréquents (10 % des militaires vivant en couple contre 1,3 % dans la population française). Si le statut évoque les aides à la famille essentiellement à travers des indemnités particulières (indemnité de résidence et indemnité pour charge militaire), c'est surtout l'action sociale des armées qui est le maître d'œuvre des dispositifs de soutien à la famille. Les difficultés concernant le travail du conjoint, le logement et notamment l'accession à la propriété, la garde et la scolarité des enfants, le célibat géographique et la stabilité du couple sont souvent évoqués par les militaires dans les enquêtes. Les crédits d'action sociale du ministère de la Défense s'élevaient à 107 millions d'euros en 2005. Ces crédits sont consacrés à des aides à la famille sous différentes formes : prestation pour gardes d'enfants en horaires atypiques, création de crèches, prestations familiales, aide aux loisirs.

Un dispositif original de concertation renforcé. En 2000, le rapport d'information parlementaire Grasset-Cova sur la professionnalisation des armées notait dans son introduction : « La pérennisation du lien

entre la Nation et son armée passe par la nécessité pour l'institution militaire d'évoluer en phase avec la société. Pour cela, il est nécessaire de privilégier la concertation et de garantir une certaine liberté d'expression dans les armées.»

Le nouveau statut général des militaires a entrepris une modernisation du dispositif de concertation. Devant la réaffirmation de l'interdiction d'un droit syndical dans les armées, le législateur a dû mettre en place un dispositif de concertation à l'architecture originale.

Le droit de concertation est reconnu au militaire. Il peut saisir ses supérieurs pour des questions personnelles ou pour faire des propositions sur l'amélioration des conditions d'exécution du service ou la vie en communauté. La concertation au sein du ministère de la Défense prend la forme d'organismes de gestion consultatifs que sont le Conseil supérieur de la fonction militaire (CSFM) institué en 1969 et ses sept déclinaisons par armée, direction et service que sont les sept Conseils de la fonction militaire créés en 1990. Le CSFM « exprime son avis sur les questions de caractère général relatives à la condition et au statut des militaires ». Les membres du CSFM et des CFM sont tirés au sort parmi des volontaires représentant toutes les catégories de militaires. Reprenant les conclusions du rapport Grasset-Cova, qui juge le dispositif de concertation perfectible, la commission de révision du statut a évoqué l'opportunité que représenterait l'élection des membres du CSFM parmi les membres des CFM.

Au niveau local, les présidents de catégories et les commissions participatives locales traitent des problèmes de la vie courante.

Ce dispositif est complété par un organisme indépendant, nouvellement créé et extérieur à l'institution militaire, le Haut Comité d'évaluation de la condition militaire. Inspiré du modèle britannique et composé de personnalités civiles reconnues, il a pour mission de mesurer l'évolution de la condition militaire par rapport à la fonction publique et au secteur privé en termes de rémunération et de réalisation de l'équilibre entre droits et devoirs, sujétions et compensations. Il pourra formuler dans le cadre de son rapport annuel des avis et des recommandations dans les domaines juridique, économique, social et culturel. Le premier rapport a été remis en février 2007.

Les évolutions sociales et les conséquences de la professionnalisation ont fait apparaître au sein des personnels militaires de nouvelles

aspirations en matière de droits sociaux. Face au mouvement de banalisation de l'institution militaire, le principe de la spécificité militaire a été réaffirmé. Mais un *statu quo* en matière de droits sociaux aurait comporté le risque d'un décrochage entre l'institution militaire et la société.

La révision du statut général des militaires a été entreprise dans un contexte de dégradation de la condition militaire et de non-compensation des sujétions liées au statut ressenties par les personnels. Confrontée à une problématique de recrutement à grande échelle et forte de l'expérience vécue par les armées britanniques et américaines en la matière, l'institution militaire française ne peut ignorer les nouvelles aspirations. L'assouplissement destiné à gommer les aspects les plus contraignants de la condition militaire paraît inévitable. Quant à la reconversion, la politique familiale et la qualité de la concertation, elles semblent constituer les éléments clés de la réussite d'une armée professionnalisée.

119

BIBLIOGRAPHIE

- Burot-Besson, Isabelle, et Chellig, Nadia, *Les Enjeux de la féminisation du corps des médecins des armées*, Les Documents du C2SD, n° 41, novembre 2001.
- Défense nationale*, « Des hommes », décembre 2007.
- Joana, Jean, et Smith, Andy, *Professionnalisation des armées et Gestion de la ressource humaine : politiques et acteurs en Europe (Espagne, France, Italie, Pays-Bas)*, Les Documents du C2SD, n° 70, 1^{er} semestre 2005.
- Mispelblom Beyer, Frédéric (dir.), Da Silva, Carlos, Flocco, Gaëtan, Gallioz, Stéphanie, Marquès, Delphine, *Les Transformations de l'encadrement militaire. Vers une mitigation du commandement et ses conséquences*, Les Documents du C2SD, n° 65, 1^{er} trimestre 2004.
- Palagos, Jean-Michel, *Le Nouveau Statut général des militaires*, Lavauzelle, 2005.
- Premier rapport du haut comité d'évaluation de la condition militaire, 1^{er} février 2007.
- Rapport d'information parlementaire, *La Professionnalisation des armées : espoirs et inquiétudes des personnels*, n° 2490, 2000.
- Thomas-Tual, Béatrice (dir.), *La Réforme du statut général des militaires*, actes du colloque du Centre de recherche administrative de Bretagne, L'Harmattan, 2006.

R É S U M É

Les militaires sont des citoyens et des agents publics particuliers. Les règles qui codifient leur statut ont pour objectif d'encadrer l'activité militaire en maintenant un équilibre entre les droits et sujétions qui lui sont attachés. Le statut général des militaires, révisé en 2005, a procédé à une adaptation des droits dans le respect de principes jugés intangibles tels que la discipline, la loyauté, la neutralité et la disponibilité. Quels facteurs liés à la professionnalisation et à l'évolution de la société ont conduit à la révision du statut ? De quels droits sociaux les militaires français disposent-ils aujourd'hui ?

CHRONIQUES

JACQUES LERUEZ*

DE TONY BLAIR À GORDON BROWN LA PASSATION DES POUVOIRS AU 10 DOWNING STREET

123

Le 27 juin 2007, Gordon Brown a été nommé Premier ministre de Grande-Bretagne par la reine Elizabeth, trois jours après avoir été élu, sans opposition, leader du parti travailliste, lors d'un congrès extraordinaire de ce parti. Une heure auparavant, Tony Blair s'était rendu au palais pour remettre sa démission formelle. On voit donc que, selon le système britannique, la vacance du pouvoir est réduite autant que possible. Pourtant, le 10 mai, soit avec sept semaines d'avance, Tony Blair avait annoncé son intention de se retirer le 27 juin; il voulait donner le temps au parti majoritaire de procéder à l'élection d'un nouveau leader mais, en même temps, cette échéance devait lui permettre d'être encore chef du gouvernement lors du sommet européen du 21-22 juin à Berlin. Ce sommet s'est terminé par l'accord concernant le « traité simplifié », dans lequel la Grande-Bretagne a obtenu des aménagements, permettant à l'ancien Premier ministre, avec l'aval du nouveau, de déclarer que les fameuses « lignes rouges », mises en

avant par les dirigeants britanniques, n'avaient pas été dépassées. Ce qui montrait une belle continuité de la diplomatie britannique!

LE BILAN POLITIQUE DE DIX ANS DE BLAIRISME

Ce n'est pas le lieu d'analyser tous les aspects, positifs et négatifs, de dix ans de « troisième voie ». On se limitera ici à un bilan politique et institutionnel.

Un parti de gouvernement dominant

Pour la première fois de son histoire, le parti travailliste a gagné trois élections successives (1997, 2001, 2005) en écrasant son adversaire conservateur. Même encore, en 2005, alors que le leadership de Tony Blair était fortement contesté à l'intérieur même du parti, en raison du conflit irakien, le New Labour a remporté une large victoire, puisqu'il dispose encore aujourd'hui d'une majorité de 65 élus à la chambre

* Directeur honoraire au CNRS (CERI).

des Communes. Du strict point de vue de l'arithmétique parlementaire, il peut donc gouverner à l'aise. Ces succès toutefois, sauf le premier, se sont inscrits dans une atmosphère de désenchantement relatif vis-à-vis des acteurs de la vie politique, puisque la participation au scrutin, encore honorable en 1997 (71,5 %, la plus basse néanmoins depuis 1935), s'est littéralement effondrée en 2001 (59,4 %, taux le plus bas depuis 1918) pour ne remonter que très légèrement en 2005 (61,2 %). En outre, le mode de scrutin britannique, qui donne une prime considérable au parti qui « gagne » l'élection¹, accroît l'impression de « raz de marée » électoral. L'alternance brutale de 1997 – le parti conservateur avait occupé le devant de la scène politique pendant dix-huit ans – s'explique d'abord par des raisons de mécanique électorale : le découpage des circonscriptions désavantage le vote conservateur, moins concentré que le vote travailliste ; en outre, le tiers parti libéral-démocrate (entre 15 % et 20 % des électeurs), qui rassemblait plutôt les déçus du travaillisme dans les années 1980, a surtout profité, à partir de 1997, d'un vote tactique anti-conservateur dans les circonscriptions où les candidats travaillistes n'ont aucune chance. Mais, bien sûr, et c'est l'essentiel, le succès du New Labour s'explique principalement par les réformes profondes

entreprises au sein du parti travailliste lui-même, qui lui ont donné une image « moderne », et par l'aura d'un leader qui a su séduire les classes moyennes de l'Angleterre du centre et du sud (ce que Blair appelait *Middle England*). Et, même quand cette aura s'est dissipée, et c'était bien entendu le cas en 2005, à la suite de la guerre d'Irak², le parti avait gardé suffisamment d'autorité pour s'imposer encore. Il y a à cela deux raisons essentielles : d'abord, l'impression de prospérité n'avait pas été aussi grande depuis longtemps, ensuite parce que, se sachant affaibli, Tony Blair avait annoncé qu'il passerait la main au cours de ce troisième mandat³, faisant campagne en compagnie de celui qui apparaissait comme le successeur, lui-même auréolé de ses succès au poste de chancelier de l'Échiquier. Aussi la victoire est-elle apparue comme celle du parti et de Gordon Brown, le recul étant attribué à l'impopularité de Tony Blair et à lui seul.

*Un parti transformé
pour le meilleur
comme pour le pire*

Les changements intervenus au sein du mouvement travailliste dans les dix-huit ans d'opposition qui ont suivi la défaite de mai 1979 ont été abondamment analysés en France, surtout depuis l'arrivée au pouvoir de Tony Blair

1. Il reste que, depuis 1945, aucun gouvernement britannique n'a été porté au pouvoir par une majorité absolue des électeurs votants. En ce qui concerne les gouvernements Blair, ils ont reçu successivement le soutien de 43,2 % (en 1997), 40,7 % (en 2001) et 36,1 % (en 2005) du vote populaire.

2. Voir notre « Lettre du Royaume-Uni », « La démocratie britannique à l'épreuve de la guerre d'Irak », *Pouvoirs*, n° 110, Paris, septembre 2004, p. 171-191.

3. Sans préciser de date d'ailleurs. Sans doute espérait-il pouvoir se maintenir jusqu'à une date proche de la fin de ce troisième mandat (fin 2008 ?), égalant ainsi le record de durée de Margaret Thatcher (11 ans, 6 mois et 21 jours), mais son impopularité persistante dans le pays et dans le parti, pour ne rien dire de l'impatience croissante de son successeur, l'ont contraint à avancer son départ.

et, le plus souvent, d'une façon très biaisée¹.

Ce n'est donc pas le lieu ici d'y revenir en détail. Il faut retenir néanmoins qu'ils avaient commencé sous Neil Kinnock (leader de 1983 à 1992) et John Smith (leader de 1992 à 1994) et que l'arrivée de Tony Blair à la tête du parti en juin 1994 est d'une certaine manière la résultante de ces changements, même s'il n'est pas douteux qu'il les ait amplifiés et accélérés pour en faire une véritable philosophie de gouvernement. Il est clair, par exemple, que ses prédécesseurs n'auraient pas osé changer le nom du parti – peut-être n'y auraient-ils pas pensé d'ailleurs – et auraient beaucoup hésité avant de faire réviser la fameuse clause IV des statuts, qui prônait, entre autres objectifs, la « nationalisation des moyens de production, de distribution et d'échange » et qui, de ce fait, donnait au Labour une dimension « socialiste » – laquelle paraissait à beaucoup parfaitement archaïque, d'autant qu'elle était purement théorique depuis la période 1945-1951, tout en restant une « vache sacrée » aux yeux de beaucoup de militants. Or, cette révision était faite dès avril 1995, lors d'un congrès extraordinaire, moins de neuf mois après l'accession de Blair au poste de leader. La version nouvelle, approuvée par 65 % des délégués au congrès, faisait du New Labour un parti « démocratique et socialiste » visant quatre objectifs : une économie dynamique, une société juste, une démocratie ouverte et un environnement sain, formule, vague à

souhait, qui donnait une large liberté d'interprétation aux futurs dirigeants du pays. Il reste que, trente-six ans après la social-démocratie allemande, la gauche britannique accomplissait son « Bad Godesberg », ce qui en faisait sans ambiguïté un parti gestionnaire et réformiste de centre gauche, ce qu'il avait toujours été mais sans vouloir l'admettre, du moins son aile gauche. Les syndicats acceptaient cette évolution, tant ils avaient hâte de voir le retour d'un gouvernement travailliste, même s'ils ne se faisaient guère d'illusions sur le degré d'influence qu'ils auraient sur le New Labour. Même réflexe chez les adhérents individuels dont les effectifs, en diminution, s'étaient néanmoins renouvelés sous Kinnock, les éléments les plus radicaux ayant quitté le parti en masse, tout en n'étant remplacés que partiellement par des partisans de la rénovation. Toutefois, l'arrivée d'adhérents nouveaux reprit sous Smith et, au moment de l'élection de Blair, on comptait 305 000 adhérents individuels contre 261 233 en 1991. Trois ans plus tard, lors des élections générales de 1997, ils étaient 401 000. Mais beaucoup n'étaient pas des militants au sens traditionnel et n'avaient adhéré que pour favoriser la rénovation du parti et peser sur le choix des personnes les mieux à même de la mettre en œuvre ; aussi, une fois la rénovation acquise et un gouvernement New Labour élu, beaucoup se désintéressèrent de la vie interne du parti. En 2001, cette désaffection était encore peu sensible, mais

1. Aussi ne citerai-je ici que quelques ouvrages qui cherchent à être équitables : John Crowley, *Sans épines, la rose. Tony Blair, un modèle pour l'Europe ?*, Paris, La Découverte, 1999 ; Jean-Marc Four, *Tony Blair, l'icôneclaste. Un modèle à suivre ?*, Paris, Lignes de repères, 2007 ; Florence Faucher-King et Patrick Le Galès, *Tony Blair 1997-2007, le bilan des réformes*, Paris, Presses de Sciences Po, 2007 ; Emmanuelle Avril, *Du Labour au New Labour*, Lille, Septentrion Presses universitaires, 2007.

le traumatisme provoqué par la guerre d'Irak, dont le parti n'est pas encore remis, allait provoquer une hémorragie au moins aussi forte que celle des années 1980. Il semble qu'à l'heure actuelle les adhérents des partis locaux soient moins de 200 000. Bref, la démocratie participative, que Blair voulait créer à l'intérieur du parti, bat de l'aile, d'autant que ceux qui restent sont peu enclins à répondre aux consultations suscitées par les dirigeants, la plupart d'entre eux estimant que, sur beaucoup de questions, c'est aux parlementaires de prendre leurs responsabilités.

126 L'élection de Gordon Brown aurait pu donner des indications sur l'état de l'opinion partisane. Mais elle s'est faite par acclamations lors du congrès du 24 juin 2007¹, personne parmi les autres poids lourds du parti n'ayant

osé l'affronter. Seul le député John McDonnell, opposant de longue date à l'idée même de New Labour, a tenté de se présenter contre Brown, mais il n'a pas obtenu le soutien nécessaire dans le groupe parlementaire; il faut en effet un minimum de 45 « nominations » de députés pour entrer dans la compétition, or il n'en a obtenu que 29, tandis que 313 se portaient sur Gordon Brown, sur un total de 355 députés des Communes².

Selon Florence Faucher-King et Patrick Le Galès³, la « réinvention » du parti travailliste, depuis 1997, a pris plusieurs aspects. Il y a eu d'abord le desserrement des liens avec les syndicats, qui ne disposent plus que de 50 % des voix dans les congrès (contre environ 90 % auparavant) et qui ont renoncé au *block vote*; en outre, dès 1997, ils ne contribuaient que pour 40 % dans le finan-

1. Depuis la réforme, en 1993, des statuts de 1981, le leader est élu par tous les adhérents – y compris les adhérents indirects, c'est-à-dire les membres des syndicats affiliés qui acceptent de payer une cotisation politique (*political levy*) – répartis en trois collèges électoraux au poids identique (33 %), les députés aux Communes et au Parlement européen, les « organisations affiliées » (principalement les syndicats membres) et les adhérents des partis locaux (il y a autant de partis locaux qu'il y a de circonscriptions électorales) et sur la base d'une personne-une voix, ce qui n'a pas toujours été le cas : avant 1994, le vote syndical se faisait par bloc (*block vote*), ce qui donnait un pouvoir démesuré aux grandes fédérations et à leurs dirigeants. En 1994, Tony Blair avait recueilli, dès le premier tour, la majorité absolue dans les trois collèges : 60,5 % chez les députés, 58,3 % dans les partis locaux et 53,3 % dans les organisations affiliées. Il était donc, sans conteste, l'élu de tout le parti.

2. Plus instructive, à cet égard, a été l'élection du leader adjoint pour laquelle il y avait six candidats. Cette élection a nécessité cinq décomptes selon un mode de scrutin alternatif préférentiel. A été élue Harriet Harman avec 50,43 % des voix, battant de justesse Alan Johnson qui était plutôt le favori et qui était encore en tête lors du 4^e décompte. Elle n'a obtenu la majorité que dans le collège des membres individuels : 18,83 % contre 14,50 % à son adversaire, qui lui a obtenu 17,15 % dans le collège des syndicats affiliés, contre 16,18 %, et 17,91 % au sein des parlementaires, contre 15,42 %. Harriet Harman (57 ans) a toujours été proche de Brown. Député depuis 1982, elle est entrée dans le Cabinet en 1997 et a occupé divers postes importants. Outre son poste de leader adjointe, elle préside le parti pour un an (fonction plutôt honorifique) et détient dans le Cabinet le poste de Leader of the House of Commons, chargé des relations avec la Chambre, et de ministre des Femmes (Government Equalities Office). Son adversaire malheureux, Alan Johnson, 57 ans également, est député depuis 1997 et régulièrement membre du Cabinet depuis 2004. Il est actuellement secrétaire d'État à la Santé.

3. *Op. cit.*, ch. 4, p. 115-144.

gement du parti (contre 96 % en 1983). Ensuite, les dirigeants ont cherché à établir une relation directe avec les adhérents, en créant un forum national et permanent de tous les adhérents, directs ou indirects, forum censé nourrir les délibérations du congrès annuel; ce système a assez bien marché pour la mise au point du programme présenté aux électeurs en 1997, *Partnership in power*, mais il a surtout servi, ensuite, de mécanisme de légitimation des politiques gouvernementales vis-à-vis du congrès et de l'opposition parlementaire interne, notamment lorsqu'il s'est agi de légitimer « l'initiative public-privé », chère à Tony Blair. Enfin, ils ont établi un mode de financement diversifié, ayant recours aux contributions individuelles (avec prélèvement automatique) en sus des cotisations, aux donations de riches sympathisants, à des prêts privés et, comme avant, à des emprunts bancaires importants au moment des campagnes électorales. Outre que ces emprunts sont en général à court terme, certaines contributions ne sont pas toujours désintéressées et, en 2007, Tony Blair a dû être interrogé par la police dans le cadre de nominations suspectes de bienfaiteurs du parti à la chambre des Lords, la « vente » de titres nobiliaires étant interdite depuis 1925. Ce scandale a d'ailleurs ajouté une pierre de plus à l'impopularité de l'ancien Premier ministre¹. Le quatrième aspect de la « rénovation » du parti travailliste a été sa transformation en machine de communication sophistiquée², sous la

direction, entre autres, de Peter Mandelson et d'Alastair Campbell, maîtres dans l'art du *spin*, c'est-à-dire de la manipulation de l'information. Mandelson, qui est actuellement commissaire européen, est considéré comme le maître d'œuvre principal de la victoire de 1997; Alastair Campbell a été attaché de presse et conseiller en communication du Premier ministre jusqu'en 2003, date où les critiques dont il était l'objet pour son rôle dans la désinformation concernant la guerre d'Irak, en général, et dans l'affaire Kelly³ en particulier, l'ont conduit à démissionner. Ce type de communication a obligé Tony Blair à rechercher à tout prix la neutralité de la presse populaire (les fameux « tabloïdes »), et notamment de la presse Murdoch, dont l'acharnement contre l'« Europe » a beaucoup gêné sa politique européenne.

127

Nous sommes donc loin, pour le meilleur comme pour le pire, du parti parcimonieux en déclarations publiques mais honnête et scrupuleux dans son action qui, sous la direction de Clement Attlee, a redressé le pays au lendemain de la Seconde Guerre mondiale tout en lançant les grandes réformes sociales qui ont construit le *Welfare State*. Mais il est vrai que les temps ont changé.

Une réforme constitutionnelle inachevée

Dès 1997, le gouvernement Blair entreprit la mise en œuvre de divers projets de réforme constitutionnelle et institutionnelle qui figuraient en bonne place

1. Voir *infra* les nouveaux scandales qui frappent le parti sous Gordon Brown.

2. À l'image du parti démocrate américain sous Clinton. Ce sont souvent d'ailleurs les mêmes hommes, qui avaient fait leurs premières armes pendant les campagnes de Clinton, qui ont animé la campagne de Blair en 1997.

3. Voir notre « Lettre du Royaume-Uni », *op. cit.*, notamment p. 178-181.

dans le manifeste électoral, notamment la « dévolution » des pouvoirs en Écosse et au Pays de Galles, bien que, dans l'esprit de beaucoup de députés anglais, ils ne fussent guère prioritaires. Mais il s'agissait d'engagements anciens des manifestes électoraux successifs depuis 1987 ; pour Tony Blair – dont la mère était écossaise –, il s'agissait de terminer *the unfinished business* laissé par John Smith, lui-même député écossais, qui avait défendu au Parlement les premières lois de dévolution, rejetées par référendum en 1979 – d'autant que, localement, la demande paraissait forte, en Écosse surtout. Dès septembre 1997, le gouvernement Blair organisait, en Écosse et au Pays de Galles, des référendums pré-législatifs¹ – sur des pré-projets précis – pour s'assurer de la volonté des populations, mais aussi pour mettre sa majorité au pied du mur. Les lois de dévolution proprement dites étaient votées dès 1998 et les premières élections au Parlement écossais et à l'assemblée galloise eurent lieu en 1999². Ces réformes, fondamentales pour l'avenir constitutionnel du Royaume-Uni, furent donc rondement menées. De plus, dans le Grand Londres, où il y avait déficit démocratique depuis la suppression du conseil du Grand Londres en 1986, un maire directement élu et une assemblée furent mis en place, après un référendum, en mai 1998, suivi de premières élections en mai 2000.

Toutefois, dans les trois cas, le parti central – en fait le Premier ministre – refusa de comprendre que l'esprit de la dévolution impliquait qu'une certaine autonomie fût laissée aux partis locaux dans l'établissement de leurs programmes, le choix de leurs candidats et de leurs alliances. Au Pays de Galles, Tony Blair voulut placer à la tête de l'exécutif l'un de ses fidèles, Alun Michael, de préférence à une personnalité plus populaire localement : Rhudri Morgan (au profil un peu trop Old Labour), qui finit par accéder au pouvoir en 2000, mais après des mois de controverses. À Londres, le gouvernement imposa un candidat officiel contre Ken Livingstone, le candidat « naturel » pour beaucoup de militants, qui avaient gardé le souvenir de son « combat héroïque », pendant toute une année, contre la dissolution du conseil du Grand Londres, dont il était le président ; toutefois, pour Blair, Livingstone était inacceptable car farouchement anti-blairiste. Il se présenta en indépendant, remporta l'élection haut la main, reléguant le candidat travailliste officiel à la troisième place, ce qui constitua un camouflet incontestable pour le Premier ministre.

Depuis, le parti central est beaucoup plus prudent dans ses relations avec les partis des petites nations, ce qui n'a pas empêché la défaite du parti écossais aux élections du 3 mai 2007³. Cette défaite était certes due à l'usure du pouvoir

1. Rappelons les résultats de ces référendums :

– *Écosse*. Participation : 60,4 % ; Q 1 : Voulez-vous un parlement ? Oui : 74,3 % ; Q 2 : Voulez-vous que ce parlement soit doté de pouvoirs fiscaux ? Oui : 63,5 %.

– *Pays de Galles*. Participation : 51,3 % ; Q : Souhaitez-vous la création d'une assemblée galloise ? Oui : 50,3 %.

2. Voir notre « Lettre d'Édimbourg », « Le nouveau parlement écossais et les élections du 6 mai 1999 », *Pouvoirs*, n°90, *L'Inde*, septembre 1999.

3. Il est vrai, de justesse. Le parti indépendantiste SNP a obtenu 47 sièges, les travaillistes 46, les conservateurs 17, les libéraux-démocrates 16, les verts 2, divers 1.

– le parti travailliste écossais dirigeait l'exécutif depuis huit ans et son chef était une personnalité plutôt terne –, mais on peut penser que si Gordon Brown avait déjà été Premier ministre – n'oublions pas qu'il est écossais et député écossais aux Communes – les urnes auraient peut-être été plus favorables à son parti. En attendant, à l'issue de ces élections, le leader du parti indépendantiste (Scottish National Party), Alex Salmond, a été élu First Minister à la majorité relative (les voix SNP + les deux Verts) et a formé un exécutif monocolore minoritaire qu'il a, peu après, qualifié de gouvernement ! L'avenir de l'Union des quatre nations que constitue le Royaume-Uni dépendra dans une large mesure des accommodements politiques et constitutionnels que le First Minister d'Édimbourg et le Prime Minister de Londres, tous deux très écossais par leur langage et leur style, tous deux nationalistes, l'un nationaliste écossais, l'autre nationaliste britannique, finiront par trouver... ou ne pas trouver. En effet, si l'Écosse a obtenu une certaine autonomie de décision pour les affaires internes, elle reste très dépendante de l'Angleterre en matière financière; elle reçoit en effet une subvention globale avantageuse du ministère des Finances britannique (les Écossais reçoivent par tête plus que les autres citoyens du Royaume-Uni). Or les Anglais (84 % de la population totale du Royaume-Uni) supportent de plus en plus mal cette situation, d'autant qu'elle permet à l'Écosse d'offrir à sa

population des avantages sociaux (frais de scolarité réduits pour les étudiants, aide gratuite aux personnes âgées, transports gratuits pour les retraités) qui sont refusés aux autres citoyens britanniques. De plus, ce qu'on a appelé la « question de West Lothian » n'a pas été réglée¹. Certes, les députés écossais aux Communes sont en nombre plus réduit depuis la dévolution: ils sont passés de 72 à 59. Toutefois, il est arrivé à deux reprises depuis 2005 que le gouvernement Blair ait dû aux 41 députés travaillistes écossais de l'emporter dans des votes serrés sur des sujets « dévolus », qui ne concernaient que la seule Angleterre, ce qui a suscité les protestations de l'opposition conservatrice. Que faire ? Une minorité envisage une chambre des Communes uniquement anglaise, mais ce serait en venir à un système fédéral – ce que les Britanniques ne veulent guère –, d'autant qu'il faudrait inventer une autre chambre représentative de l'ensemble du Royaume-Uni. Plus modérément, l'opposition propose la création d'une « grande commission » anglaise formée de tous les députés anglais (soit 529 sur 646 à l'heure actuelle) qui voterait seule la législation propre à l'Angleterre. Mais il y a là un risque de majorités contradictoires. Il est, en effet, souvent arrivé, dans le passé, qu'un gouvernement travailliste ne puisse être formé que grâce à un fort contingent de députés écossais et gallois, mais sans disposer d'une majorité de sièges en Angleterre. C'était tout à fait admis quand la dévolution n'existait

1. Appelée ainsi parce qu'elle a été posée, dès les années 1970, par le député de West Lothian (Écosse), Tam Dalyell. L'argumentation est la suivante: à partir du moment où le Parlement écossais est habilité à légiférer librement dans de nombreux domaines des affaires intérieures, est-il encore légitime que les députés écossais des Communes soient autorisés à prendre part à des votes concernant une législation qui n'intéresse plus que les Anglais, voire les Gallois ?

pas, mais qu'en sera-t-il dans l'avenir, lorsque ce gouvernement voudra faire adopter une législation rejetée par la majorité des députés anglais ? Ce n'est pas là le moindre paradoxe constitutionnel que génère le système semi-fédéral bancal inventé en 1997-1998.

130 Ce n'est pas la chambre des Lords actuelle qui pourrait constituer une chambre fédérale. Elle a certes été réformée dès le premier mandat de Tony Blair, mais le gouvernement a dû se contenter d'un compromis négocié avec le leader des pairs conservateurs : les pairs héréditaires étaient supprimés, comme le réclamait le parti travailliste depuis longtemps ; toutefois, 92 d'entre eux, élus par leurs collègues avant leur départ, étaient maintenus. Ce compromis, accepté par les Communes, non sans protestations de la gauche travailliste, et concrétisé fin 1999, laissait subsister une majorité conservatrice structurelle au sein des Lords. En outre, la chambre devenait une chambre uniquement nommée, à titre provisoire ! Et ce provisoire dure. Le rapport Wakeham (pair conservateur, notons-le), paru en janvier 2000, fournit bien quelques pistes pour achever la réforme, mais il resta lettre morte. Le gouvernement, comme l'opposition d'ailleurs, est fort embarrassé par la suite à donner à cette réforme inachevée. Il sait bien que si la chambre des Lords devient

une chambre élue – et surtout, comme il a été suggéré, élue à la proportionnelle comme les députés européens¹, donc plus représentative que les Communes –, il faudra lui donner davantage de pouvoirs et personne ne semble vraiment prêt à cela.

LE NOUVEAU PREMIER MINISTRE : CONTINUITÉ OU RUPTURE ?

Gordon Brown n'est pas un inconnu du public britannique ni même européen puisqu'il a été chancelier de l'Échiquier pendant les dix ans de gouvernement Blair, une des plus longues périodes à ce poste de toute l'histoire britannique. Ensuite, bien que de quatre ans l'aîné de Blair (il est né en 1951), il a été considéré, dès 1997, comme l'héritier présomptif et, à ce titre, il a montré des marques d'impatience grandissantes, tout en n'allant jamais au bout de son exaspération. En effet, depuis le début de la guerre d'Irak, les occasions de provoquer la chute de Blair au Parlement ne lui ont pas manqué mais, au dernier moment, il n'a pas voulu les saisir. C'est qu'il a été étroitement associé à la formulation et à la mise en œuvre de la politique du New Labour dans l'opposition et, qu'à la suite du fameux accord de Granada en 1994², il s'était taillé un véritable empire au sein du gouvernement, notamment par le biais

1. Autre réforme travailliste : depuis 1999, les députés européens britanniques (MEPs), auparavant élus selon le système traditionnel appliqué aux Communes (uninominal à un seul tour : *first past the post system*), sont élus à la proportionnelle régionale, ce qui a automatiquement donné une représentation britannique plus équilibrée au Parlement européen.

2. Du nom du restaurant chic d'Islington (nord de Londres) où, après le décès de John Smith, Brown accepta de laisser le champ libre à Blair pour l'élection au poste de leader. En échange de quoi, dans un futur gouvernement britannique, Brown deviendrait chancelier de l'Échiquier avec des responsabilités élargies à une partie de la politique interne. Ce qui a été fait. On a dit également que, ce jour-là, Blair s'était engagé à lui céder la place de Premier ministre au bout de deux mandats, ce qui bien entendu est invérifiable.

du contrôle *a posteriori* de l'utilisation des crédits budgétaires de chaque ministère dépensier. Le grand public en était très conscient, si bien que le mérite des brillants résultats de l'économie britannique pendant toute la période, ainsi que de la rénovation visible des services publics de l'éducation, de la santé et des transports – au prix, il est vrai, d'un effort financier sans précédent – lui a été attribué de préférence à Blair. En outre, dès octobre 1997, Blair l'avait laissé assumer un certain contrôle de la politique européenne; c'était lui, en effet, qui avait énoncé aux Communes les cinq critères¹ conditionnant une entrée sans dommages de la Grande-Bretagne dans la zone euro. Ces critères, pas aussi objectifs qu'il les a présentés, lui ont permis de faire repousser à plusieurs reprises toute décision, ou même toute discussion sérieuse, concernant la monnaie européenne.

C'est donc le véritable n°2 du gouvernement Blair qui s'installait au 10 Downing Street; il y détient un formidable pouvoir: outre le domaine que Blair s'était réservé, il garde le contrôle indirect de son ancien apanage par l'intermédiaire d'un autre député écossais, Alastair Darling, qui l'a remplacé au poste de chancelier de l'Échiquier. Malgré tout, les critiques de Brown, qu'on ne trouve pas seulement sur les bancs de l'opposition, craignent qu'il ne devienne un Premier ministre *lame duck* (canard boiteux), comme James Callaghan l'avait été de 1976 à 1979; ne serait-ce que parce qu'il hérite d'une majorité parlementaire conquise par

un autre. De plus, son accent écossais passe mal en Angleterre du Sud; ses discours, pourtant travaillés par lui-même pendant des semaines, ont la réputation d'être ennuyeux. Il n'a certes pas les mêmes dons oratoires que Blair, passé maître dans l'art de l'improvisation ou, plus souvent, dans l'art de faire croire qu'il improvisait: la célèbre formule «princesse du peuple», lancée à l'occasion du décès de Diana, qui paraissait spontanée, a été en fait suggérée par un conseiller et dûment répétée (au sens théâtral du mot).

Malgré tout, à la différence de James Callaghan, à qui il avait fallu cinq tours de scrutin pour être élu leader, et qui s'était retrouvé très vite minoritaire aux Communes, Brown s'est imposé sans opposition, ce qui prouve son autorité sur le parti et, surtout, il dispose d'une solide majorité. Et, s'il a contribué, avec Blair et ses acolytes, à créer le New Labour et à mettre en œuvre sa politique, il s'est toujours bien gardé de mépriser l'œuvre passée de l'Old Labour et a fait siens certains de ses idéaux: lutte contre la pauvreté, notamment celle des enfants², investissements spectaculaires dans les services publics (santé, éducation, transports). En outre, en bon presbytérien écossais, il est resté à l'écart du goût du clinquant et de la réussite sociale tapageuse qui caractérise les personnages emblématiques du blairisme et, concernant les questions de société, il annonce une véritable rupture³ avec le gouvernement précédent: renonciation à la construction de super-casinos, durcissement de la lutte contre les drogues et l'alcoolisme des jeunes. Autrement

131

1. Voir « Lettre du Royaume-Uni », *op. cit.*, note 40, p. 190.

2. Le nombre d'enfants vivant sous le seuil de pauvreté est passé de 4,1 millions en 1999 à 3,4 millions en 2005.

3. Discours du Trône du 6 novembre 2007.

dit, il réalise, aux yeux de beaucoup, par son style et par son action, une sorte de synthèse entre le New Labour et l'Old Labour.

132 Ses premiers pas comme Premier ministre lui ont permis de faire une démonstration de flegme et de solidité. Il n'a, en effet, guère été épargné par les crises. Trois jours après sa nomination, c'étaient les attaques terroristes, certes avortées, de Londres et de Glasgow, ensuite les pluies diluviennes qui ont provoqué inondations et accidents dans le sud-est et, enfin, le retour de l'épidémie de fièvre aphteuse. Au lieu de se mettre en avant, comme Blair l'aurait fait, il a laissé les ministres compétents aller sur le terrain et gérer au mieux les problèmes, tout en étant lui-même très présent (il a interrompu ses vacances aux États-Unis), donnant de la substance à son objectif proclamé : revenir à un certain gouvernement collectif (*Cabinet government*). Même la quasi-faillite de la banque Northern Rock (en septembre 2007), qui relevait pourtant de son ancien domaine, ne parut pas affecter sa réputation de manager hors pair de l'économie¹. Bref, tout paraissait lui réussir et, lorsque s'est tenu le congrès du Labour, fin septembre, le premier sans Tony Blair, l'atmosphère était à l'optimisme et il ne fut question que d'une élection anticipée, tant les sondages paraissaient favorables : depuis l'arrivée de Brown, le parti avait en effet accompli une remontée spectaculaire et la tentation fut certainement grande, pour le Premier ministre, de s'assurer, sans attendre, un nouveau mandat qui lui fût propre. Aussi laissa-t-il enfler la rumeur d'une dissolution prochaine.

Toutefois, après le congrès conservateur (début octobre) dont le leader, David Cameron, le mit au défi de dissoudre les Communes, les chances travaillistes n'apparurent plus aussi évidentes, d'autant que Brown risquait davantage que son adversaire. Pour qu'on pût parler de succès, il lui fallait en effet obtenir au moins le même résultat qu'en 2005 (65 sièges de majorité) ; un recul important du Labour, même sans qu'il perde la majorité absolue, serait apparu comme une victoire morale pour l'opposition. Quoi qu'il en soit, Brown préféra perdre la face plutôt que risquer une défaite, décision qu'il annonça assez piteusement le dimanche 8 octobre.

Depuis, il n'y a eu que de mauvaises nouvelles pour le Premier ministre : le pré-budget d'automne n'a nullement impressionné un électorat versatile. Il a dû s'excuser devant les Communes (20 novembre) après que les services fiscaux eurent égaré, par suite de l'étourderie d'un agent subalterne, les données personnelles, fiscales et autres, de la moitié de la population britannique. Enfin, de nouveaux scandales relatifs au financement du parti ont éclaté, provoquant la démission du secrétaire général (fonction non élue, plutôt administrative mais avec des responsabilités budgétaires), le 26 novembre. Bref, en fin d'année, la confiance du public dans le nouveau gouvernement était au plus bas. Les conservateurs avaient repris la tête des sondages avec une avance minima de 10 points. Un des événements les plus graves, qui a eu des conséquences sur la stabilité gouvernementale, a été celui concernant un promoteur immobilier de Newcastle, proche de Tony Blair,

1. C'est sans doute moins vrai depuis que, à son corps défendant, le gouvernement a dû, le 17 février 2008, annoncer la nationalisation « provisoire » de la banque.

David Abrahams, qui a versé, depuis 2003, par l'intermédiaire de quatre prête-noms, des sommes très importantes au parti travailliste (on parle de 670 000 livres), dont un dernier versement depuis que Gordon Brown a pris la tête du parti. Il a même financé la campagne interne d'Harriet Harman pour le poste de leader adjoint. Certes, les mécénats privés aux partis politiques ne sont plus interdits mais ils doivent être faits au grand jour. Par ailleurs, les médias voient un lien de cause à effet entre ces dons et la décision de la collectivité locale de Durham, non loin de Newcastle, de donner son accord à la construction par le même promoteur d'une vaste technopole jouxtant la vieille université. Lors de plusieurs séances de questions, agitées, aux Communes, Brown et Harman ont plaidé l'ignorance des détails de ces tran-

sactions douteuses et se sont engagés à rendre l'argent. Le 14 janvier 2008, Peter Hain, qui était ministre du Travail et des Pensions, a démissionné : la commission électorale lui reproche, en effet, d'avoir déclaré avec retard un don de 103 000 livres destiné à financer sa campagne pour le poste de leader adjoint, en juin 2007. Toutefois, à ce jour (fin février 2008), Harriet Harman est toujours en place.

Or, en ce début de 2008, deux problèmes d'importance se posent au nouveau gouvernement : comment faire ratifier par le seul Parlement le « traité simplifié » européen, en dépit du référendum promis et d'une opinion hostile ? Comment présenter un budget encore expansionniste malgré le ralentissement mondial en cours et la décélération de la croissance britannique qu'il a commencé de provoquer ?

COMA LÉGISLATIF ET DÉLIBÉRATION PARLEMENTAIRE

Il ne suffit pas d'avoir identifié les pathologies de la loi et souligné leur gravité, ni d'être en possession d'un diagnostic des faiblesses du Parlement dans l'exercice de son pouvoir législatif. Encore faut-il ne pas s'y résigner. Contrairement à l'opinion selon laquelle « dans tous les cas, il n'y a plus beaucoup de place pour une loi entendue au sens de volonté initiale, impersonnelle et produite par délibération¹ », nous soutenons que la pleine délibération de la loi par les représentants élus de la Nation reste un impératif. Son respect scrupuleux dicté par la lettre et l'esprit de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen est plus que jamais nécessaire. Le rapport du Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation des institutions de la V^e République en apporte un éclatant témoignage affirmant la nécessité d'une loi mieux et plus librement délibérée².

Le cas sur lequel nous revenons aujourd'hui n'appartient pas à l'actualité. Il n'est pas pour autant anachronique. Il offre en effet un contre-exemple de mort

prématurée de la loi, non pour malfaçon formelle, mais des suites d'un coma directement provoqué, de manière inédite, par le pouvoir exécutif et favorisé en amont par la procédure et les méthodes parlementaires. On veut parler du contrat de première embauche (CPE), article 8 de la loi du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances et de ses avatars. Exemple extrême et singulier d'euthanasie législative dont le caractère extraordinaire avait été bien commenté en son temps, il n'en relève pas moins du phénomène banal de précarisation de la loi. À l'inverse, la responsabilité du Parlement, éclipsée par le rôle plus visible de l'exécutif dans ce psychodrame sur fond de crise sociale, réapparaît aujourd'hui et, avec elle, les tendances lourdes qui grèvent et neutralisent encore le travail parlementaire.

C'est ce double aspect paradoxal du « cas » CPE qui en justifie la relecture à la lumière des propositions de revalorisation des pouvoirs du Parlement.

Sur le contexte politique de cet épisode, notamment les rapports entre le président de la République et le Premier

135

1. Pierre Brunet, « Que reste-t-il de la volonté générale ? », *Pouvoirs*, n° 114, *La loi*, septembre 2005, p. 7.

2. *Une V^e République plus démocratique*, chap. II, « Un Parlement renforcé ».

ministre d'une part, la majorité parlementaire et son leader d'autre part, on renverra aux chroniques de l'époque¹. L'essentiel ici n'est pas la motivation des acteurs, mais les pratiques et les effets institutionnels qu'elles induisent.

NAISSANCE ET MORT D'UNE LOI À LA VIE BRÈVE

Une banalité apparente

Si l'on s'en tient à la procédure, tout commence par la banalité apparente d'un itinéraire législatif sur lequel le Conseil constitutionnel apposera le sceau de la conformité. La création du CPE prend en effet la forme d'un simple article additionnel introduit par amendement dans l'ensemble des vingt articles du projet de loi dont l'objet est plus vaste et ambitieux : « l'égalité des chances ».

Le projet de loi est déposé le 11 janvier 2006 avec déclaration d'urgence. Quelques jours plus tard le Premier ministre annonce l'amendement dont le dépôt est effectué alors que la commission de l'Assemblée nationale vient d'entamer l'examen du projet. Le rapport est déposé le 25 janvier et l'ensemble du texte débattu en séance publique entre le 31 janvier et le 9 février, l'Assemblée siégeant matin, midi et soir. Au cours de cette première lecture, le CPE est voté le 8 février par 51 voix contre 23 sur 74 votants, et l'ensemble du projet considéré comme adopté le 10 février, le gouvernement ayant engagé sa responsabilité sur le texte (art. 49-3C).

Au Sénat, le débat s'enrichira de l'avis de quatre commissions en plus du

rapport de la commission des affaires sociales et d'un grand nombre d'amendements.

Finalement, après réunion de la commission mixte paritaire, les députés voteront le projet de loi par 329 voix contre 159 et les sénateurs le 9 mars par 178 voix contre 127.

Une banalité toute relative

Le recours à un simple amendement, et non à une lettre rectificative, pour introduire une disposition dont l'importance et le caractère novateur avaient été soulignés par le Premier ministre lui-même quelques jours après le dépôt du projet, avait provoqué les vives réactions de l'opposition. Hostile au fond de la mesure à l'Assemblée comme au Sénat, elle avait employé tous les moyens de procédure pour se faire entendre et retarder le débat.

Le Conseil constitutionnel n'en a pas moins considéré la procédure comme régulière. Confirmant une fois de plus l'abandon de sa jurisprudence restrictive dite « des limites inhérentes » au droit d'amendement², il constate que l'amendement du gouvernement « quelle qu'en soit sa portée », « n'est pas dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé ». D'autre part, « la circonstance que plusieurs procédures aient été utilisées cumulativement pour accélérer l'examen de la loi déférée n'est pas à elle seule de nature à rendre inconstitutionnel l'ensemble de la procédure ». Enfin, au vu du grand nombre d'interventions et d'amendements déposés au Sénat, et en dépit de la multiplication des incidents

1. Voir notamment Jean-Jacques Chevallier, Guy Carcassonne, Olivier Duhamel, *Histoire de la V^e République (1958-2007)*, Dalloz, 12^e éd., 2007.

2. Décision 86-221 DC du 22 décembre 1986, puis décision 2005-532 DC du 19 janvier 2006.

de procédure, le Conseil reconnaît, incidemment, que « l'exigence de clarté et de sincérité du débat parlementaire » n'a pas été méconnue¹.

Bref, à défaut d'avoir suscité un débat long et tranquille, le fleuve de l'égalité des chances, partiellement censuré, mais grossi de son affluent CPE était autorisé à couler une vie législative normale. Or, c'est le contraire qui arriva. La crise sociale, que la tension des débats avait reflétée, s'amplifiait. Elle allait reléguer la bénédiction juridictionnelle au cimetière des vœux pieux et ouvrir la voie à une étonnante singularité juridique.

Un coma législatif provoqué

Parties de la contestation étudiante, les manifestations contre le CPE réunissaient entre 520 000 et 700 000 personnes, selon les estimations, dès le 7 février à la veille de l'adoption de l'amendement du gouvernement en première lecture à l'Assemblée nationale. Le mouvement s'amplifiait au lendemain de l'échec de la rencontre du gouvernement avec les syndicats le 17 mars, pour culminer le 4 avril par un appel à la grève générale et des manifestations mobilisant de 1 à 3 millions de personnes dans le pays.

Entre-temps, le 31 mars, le président de la République avait promulgué la loi pour l'égalité des chances. Publiée au *Journal officiel* le 2 avril, elle devenait ainsi dans sa totalité – CPE compris – exécutable et opposable à tous. Toutefois, le 30 mars, à 20 heures, le président avait prononcé une allocution télévisée

qui donnait de la promulgation de l'article 8 et de ses effets une interprétation singulière. Après avoir pris acte du vote du Parlement et de la décision de conformité prononcée par le Conseil constitutionnel qui lui dictaient la décision de promulguer (« En démocratie cela a un sens et doit être respecté »), il demandait au gouvernement de ne pas appliquer la loi en l'état, de préparer immédiatement sa modification et aux partenaires sociaux « de prendre toute leur part à l'élaboration de nouvelles dispositions ».

Les commentaires les plus sévères concluent au non-respect de la Constitution dont au demeurant le président de la République est le gardien (art. 5C), puisque la promulgation (art. 10C) est une compétence liée. En s'appuyant sur une stricte définition² qui articule les deux fonctions de la promulgation – attester l'existence de la loi et donner l'ordre aux autorités publiques de l'observer et de la faire observer – on souligne ce cas de figure paradoxal, la « susmulgation », promulgation et suspension simultanée d'une loi³, décision « juridiquement incohérente » puisque les deux effets attendus de la promulgation se contredisent⁴.

Mais c'est peut-être à une autre interprétation de la Constitution que se référerait le président de la République : « ...l'autorité de l'État est confiée tout entière au président par le peuple, il n'en existe aucune autre, ni ministérielle, ni civile, ni militaire, ni judiciaire, qui ne soit confiée et maintenue

137

1. Décision 2006-535DC, 30 mars 2006.

2. CE Ass., 8 février 1974, « Commune de Montory », *Rec.*, p. 93, et *RD*P, 1974, p. 1571.

3. Jean-Éric Gicquel, « La promulgation suspension », *RD*P, 2006, p. 568, et Jean-Jacques Chevallier, Guy Carcassonne, Olivier Duhamel, *op. cit.*, n° 372.

4. Pierre Pactet et Ferdinand Mélin-Soucramanien, *Droit constitutionnel*, Sirey, 26^e éd., p. 462.

par lui¹». N'est-ce pas en vertu de ce pouvoir transcendant du chef de l'État, au demeurant si éloigné de la tradition républicaine, qu'il a pu ordonner à l'autorité ministérielle « de prendre toutes les mesures nécessaires pour qu'en pratique aucun contrat ne puisse être signé sans intégrer pleinement les modifications futures » ?

À cette interprétation hyperbolique, on préférera sans doute celle du « pragmatisme » qui selon René Rémond² peut se réclamer de la même inspiration « gaullienne », le chef de l'État ayant seulement voulu faire la part du feu. Quoi qu'il en soit, l'article 8 de la loi pour l'égalité des chances, en coma dépassé depuis la déclaration du président de la République, était cliniquement mort le 10 avril après que le Premier ministre eut déclaré : « Les conditions nécessaires de confiance et de sérénité ne sont réunies ni du côté des jeunes ni du côté des entreprises pour permettre l'application de ce contrat. »

Une précarité banalisée

On a pu dire de cet épisode législatif qu'il avait fait beaucoup de bruit pour rien³. Sauf que ce rien était la loi. Pour la première fois, semble-t-il, une partie de la loi régulièrement votée, promulguée et publiée est officiellement déclarée nulle et non avenue, faute pour le gouvernement d'avoir retiré son projet à temps.

Le terme de l'évolution de « la loi

jetable », de la « légette », espèce déjà identifiée, est atteint⁴. Sa durée a été réduite à l'extrême. Elle n'a pas rejoint la cohorte des lois mortes pour n'avoir pas reçu de décret d'application puisque la crainte était, au contraire, qu'elle soit immédiatement appliquée (des contrats types étaient déjà disponibles). En ce sens, le contrat de première embauche est également le contraire exact de « la loi à l'essai » : une loi à ne pas essayer.

Mais, si l'on prend une vue d'ensemble du paysage législatif, le sort de cette disposition devient beaucoup plus ordinaire. Il illustre d'abord un phénomène général, celui de l'ineffectivité de la règle de droit, lumineusement analysé par Jean Carbonnier⁵. Le CPE rejoindrait ainsi la cohorte des « lois de proposition », lois facultatives qui offrent une possibilité de contracter, parmi lesquelles on compte le plus de lois inappliquées. Sauf que, dans le cas présent, « l'applicabilité [qui] importe plus que l'application » est impossible. En réalité, par un phénomène de contraction extrême, le CPE est venu rejoindre, à peine né, le stock considérable de lois « dépassées », « désuètes » ou devenues « sans objet » que, de son côté, par exemple, la commission des lois de l'Assemblée nationale, sous l'impulsion de son président, s'emploie à réduire⁶.

Ainsi, l'aventure législative du CPE donne à voir en accéléré le film du tricotage-détricotage-retricotage de

1. Déclaration du général de Gaulle, conférence de presse du 31 janvier 1964.

2. René Rémond, *Les Droites aujourd'hui*, Louis Audibert, 2005, p° 181 et 193.

3. Guillaume Drago, *Semaine juridique*, éd. générale, 19 avril 2006, n° 16.

4. Voir *Pouvoirs*, n° 114, *La loi*.

5. *Flexible Droit. Effectivité et ineffectivité de la règle de droit*, LGDJ, 1983, p. 125 sq.

6. Rapport n° 244 de la commission des lois sur la proposition de loi de MM. J.-L. Warsmann, E. Blanc et Y. Jégo relative à la simplification du droit.

la loi par le législateur Pénélope¹. Car l'article 8 de la loi pour l'égalité des chances n'est mort que pour renaître sous l'espèce totalement différente d'une nouvelle loi enfin viable puisqu'elle a reçu tous ses décrets d'application. En définitive, ce n'est pas au phénomène d'inflation mais à celui également banal d'agitation législative que se rattache l'épisode du CPE. La responsabilité n'en incombe pas au seul exécutif, une autre conception du travail parlementaire aurait pu sensiblement l'atténuer.

LA DÉLIBÉRATION MUTILÉE

La nouvelle loi du 21 avril 2006 sur l'accès des jeunes à la vie active en entreprise remplaçait le CPE par un dispositif différent et d'un objectif limité. Elle justifiait politiquement la décision juridiquement contestable du président de la République. De plus, née d'une initiative parlementaire², elle remettait au premier plan le pouvoir législatif des Assemblées comme acteur du dénouement de la crise. Elle révélait du même coup en quoi la délibération précédente sur le CPE avait été insuffisante au regard du conflit social qui s'était noué.

De cela, le Conseil constitutionnel, attaché à la régularité formelle des procédures et à une lecture minimale et équilibrée des textes, n'avait pas rendu compte. L'ombre même d'une crise est absente de sa décision.

Or, c'est à sa capacité à dialoguer avec

les partenaires sociaux, à les intégrer à son travail direct d'information et d'analyse que se vérifie d'abord la crédibilité du législateur parlementaire. En invitant les partenaires sociaux, « ainsi que tous les représentants des organisations étudiantes et lycéennes à prendre toute leur part dans l'élaboration des nouvelles dispositions », le président de la République révélait à quel point ces mêmes interlocuteurs en avaient pris peu dans l'élaboration de la défunte loi.

Si, comme trente ans de pratique nous l'ont enseigné, *la loi est une décision progressivement informée par les Assemblées au cours d'une procédure collective, ouverte, contradictoire et répétitive*, plusieurs de ces éléments ont manqué ou ont été altérés dans la délibération sur le CPE, puis dans l'examen de la loi postérieure du 21 avril 2006.

139

Le groupe politique éclipse la commission

Dans l'examen de la loi pour l'égalité des chances par la commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale, deux constatations s'imposent: la grande qualité du rapport sur l'ensemble du texte et la faiblesse de l'instruction préalable de l'amendement CPE³. Les auditions du rapporteur de la commission ont été nombreuses et variées sur l'ensemble du texte (14 organismes et 2 contributions écrites). En revanche, aucune trace

1. Malgré les initiatives de simplification prises par le gouvernement, l'inflation législative continue de croître (conférence de presse de M. J.-L. Warsmann, président de la commission des lois, 19 septembre 2007, et rapport précité).

2. La proposition de loi n° 3013 de MM. Bernard Accoyer, Jean-Michel Dubernard et Laurent Hénart sur l'accès des jeunes à la vie active en entreprise.

3. Rapport n° 2825 de M. Laurent Hénart sur le projet de loi n° 2787 pour l'égalité des chances.

d'auditions spécifiques sur le contrat de première embauche.

Le contraste est frappant avec la proposition de loi ultérieure déposée par MM. Accoyer, Dubernard et Hénart¹. « Les auteurs de cette initiative déclarent avoir arrêté leur dispositif » après avoir écouté les représentants de 19 organisations impliquées dans le débat suscité par l'article 8. Il est clair que le travail d'information et « d'écoute » qui constitue l'une des bases de l'instruction de la loi est passé de la commission permanente, organe collectif, pluraliste, dont la composition reflète celle de l'Assemblée, au président du groupe UMP assisté, il est vrai, du président de la commission concernée et du rapporteur de la loi précédente, ainsi que de leurs homologues respectifs du Sénat.

Du reste, la majorité de la commission s'en remettra à cette instruction, si remarquable qu'elle avait mis fin à la crise, pour proposer à l'Assemblée l'adoption du texte. Mais lorsque la prédominance du fait majoritaire est telle qu'un groupe politique prend en charge une partie du travail collectif de la commission, il y a peu de chance qu'un dialogue de critique constructive se noue entre celle-ci et les partenaires sociaux d'une part, puis avec le gouvernement de l'autre. C'est évidemment à la pratique des auditions, éventuellement publiques, par la commission tout entière qu'il faudrait revenir pour les textes les plus sensibles. Ainsi, serait préparé ce « dialogue vif entre gouver-

nement et majorité, entre ministres et rapporteurs² » qui, autant que l'expression de l'opposition, est de l'essence du débat démocratique.

Les ravages de la rapidité

L'arme la plus efficace dont dispose le gouvernement contre les Assemblées, y compris contre sa majorité, est la maîtrise du temps. Le fait serait trop connu pour qu'on s'y attarde si, paradoxalement, le souci louable de la qualité de la loi ne risquait de conforter des pratiques qui vont à l'inverse du but poursuivi. La chasse à l'inflation des textes, notamment aux articles additionnels, fait l'unanimité. Mais il n'est pas sûr que le « triomphe de l'entonnoir », justement célébré par Pierre Avril et Jean Gicquel, parvienne à « consacrer la plénitude de la première lecture ce qui compense en quelque sorte la banalisation de l'urgence³ ». Le combat nécessaire contre l'explosion des amendements contiendra peut-être l'inflation législative. Il n'améliorera pas, à lui seul, la qualité des débats, ni le résultat de la délibération. La pertinence de la loi ne se mesure pas seulement à sa sveltesse, même si celle-ci en est un bon signe.

Pour « penser la loi », comme le note Guy Carcassonne⁴, il faut du temps, moteur de ces délibérations parlementaires qui ont produit de grandes lois dans le passé. Or, le maniement expéditif des moyens de procédure pour contenir l'obstruction écourte aussi la délibération utile. Le cumul de l'urgence et de l'usage de l'article 49-3 C n'a pas

1. Proposition de loi n° 3013 sur l'accès des jeunes à la vie active en entreprise.

2. Paul Cahoua, « Les commissions, lieu du travail législatif », *Pouvoirs*, n° 34, *L'Assemblée*, 1985, p. 39, et Henri George, « Les pouvoirs des rapporteurs des commissions parlementaires », in *Mélanges Burdeau*, LGDJ, 1977.

3. *Les Petites Affiches*, n° 33, 2006.

4. « Penser la loi », *Pouvoirs*, n° 114, *La loi*, p. 43.

troublé, on l'a vu, le Conseil constitutionnel. Le comité de réflexion présidé par M. Édouard Balladur, au contraire, propose de réduire les cas d'emploi de l'une et l'autre de ces armes.

Mais c'est dans la maîtrise de l'ordre du jour par le gouvernement que se révèle les effets les plus néfastes au « bon déroulement du débat démocratique » et à « la clarté et à la sincérité du débat ». En ayant seul la maîtrise du choix des textes qu'il entend faire discuter en priorité, en fixant l'ordre de leur examen par les Assemblées et jusqu'aux jours de séance qui leur sont consacrés, le Premier ministre contraint les Assemblées à de véritables tours de force pour lutter contre le temps.

Trois circonstances aggravent cette situation. D'abord l'ampleur des textes déposés et l'imprécision de leur intitulé qui, en élargissant leur objet, favorisent la dilution des débats et la multiplication des amendements. Le procès des « lois fourre-tout » n'est plus à faire. Ensuite, la désorganisation de l'ordre du jour, le gouvernement restant libre de modifier à sa guise l'ordre du jour prioritaire déjà fixé : le projet de loi pour l'égalité des chances a brusquement pris la place du projet de loi sur la recherche.

Enfin, les instances de travail parlementaire qui se multiplient, et dont les réunions se tiennent pendant les séances publiques, se chevauchent également les unes les autres : le 24 janvier 2006, lors des auditions des ministres par la commission de l'Assemblée, le ministre de l'Emploi et de la Cohésion sociale a dû quitter la salle pour participer à un autre

débat en séance publique, alors que deux autres ministres étaient retenus à la même heure par une mission d'information¹.

Le temps, oxygène du travail législatif

La rapidité érigée en principe d'action de l'exécutif (le mythe des 100 jours) heurte de plein fouet la vigilance, principe de base de toute décision législative correctement informée. Sur 26 projets de loi déposés par le gouvernement à la mi-décembre 2007, 11 l'étaient déjà avec déclaration d'urgence.

Le temps écoulé entre le dépôt d'un projet et sa première lecture par l'Assemblée saisie est encore plus éloquent. Entre mars 2005 et novembre 2007, ce délai moyen a été de 38 jours alors que le gouvernement n'a laissé que 20 jours à la commission de l'Assemblée nationale pour étudier le projet pour l'égalité des chances. Et 7 jours seulement en juillet 2007 pour le texte sur les libertés des universités. Rien d'étonnant à ce que le comité présidé par M. Édouard Balladur estime nécessaire de porter constitutionnellement ce délai à 2 mois.

Faut-il mutiler le débat en séance publique ?

Parmi les propositions avancées en ce début de mandat présidentiel, l'une des plus en vogue est le transfert aux commissions d'une partie du débat en séance publique. Autant il paraît judicieux et profondément novateur, comme le propose le comité de réflexion, que la délibération en séance publique ait lieu sur les conclusions de la commission², autant il

141

1. Compte rendu n° 32 de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, XII^e législature.

2. Voir en ce sens Jean-Louis Héryn, « La réforme du travail législatif », in Bertrand Mathieu et Michel Verpeaux (dir.), *Cahiers constitutionnels de Paris I*, Dalloz, 2006, p. 51.

paraît dangereux pour le débat démocratique de réduire la séance publique aux seuls votes et à leurs explications, même si cette solution permet de masquer un absentéisme dont le président Pierre Mazeaud a souligné la « gravité »¹.

Une confusion semble s'installer dans les esprits entre « les bavardages » de la loi et la discussion parlementaire. Confusion bien connue qui, de tout temps, a alimenté l'antiparlementarisme sous

prétexte de technicité de la loi. Contrairement à une opinion professée par une partie de la doctrine², la restauration des droits du parlement législateur doit et peut favoriser la qualité de la loi et par là même protéger le citoyen, pourvu que l'on cantonne chaque séquence de la délibération à sa fonction spécifique. Tant il est vrai que si « ces discussions ont leurs inconvénients, le silence en a davantage³ ».

1. *Ibid.*, p. 57.

2. Contra Bertrand Mathieu, *ibid.*, p. 3.

3. Georges Clemenceau en réponse au général Boulanger, Chambre des députés, 4 juin 1888.

PIERRE ASTIÉ
DOMINIQUE BREILLAT
CÉLINE LAGEOT*

REPÈRES ÉTRANGERS

(1^{er} OCTOBRE – 31 DÉCEMBRE 2007)

ARGENTINE

23 octobre 2007. **Ancien président.** L'ancien président Fernando de La Rúa, 70 ans, au pouvoir du 10 décembre 1999 au 21 décembre 2001, est mis en examen pour sa responsabilité présumée dans la mort de 5 manifestants lors d'émeutes réprimées par la police en décembre 2001. Il avait démissionné à la suite de ces émeutes.

28 octobre 2007. **Élections législatives et présidentielle.** Cristina Fernández de Kirchner, 54 ans, sénatrice, avocate, épouse du président sortant Nestor Kirchner, candidate peroniste, est élue pour quatre ans avec 44,8 % des suffrages, devançant largement Elisa Carrió, 50 ans, ancienne professeure de droit, chrétienne de centre gauche à la tête de la Coalition civique, candidate en 2003, ancienne membre du parti radical, fondatrice de l'Alternative pour une République d'égaux (ARI), qui n'obtient que 23,13 % des voix, et Roberto Lavagna, ancien ministre

de l'Économie, remercié par Nestor Kirchner fin 2005. Le cinéaste Fernando Solanas, 71 ans, Projet Sud (socialistes, syndicalistes, centre gauche), PSA (Parti socialiste authentique) n'arrive que cinquième avec 1,6 % des voix.

Le 10 décembre, Cristina Fernández de Kirchner entre en fonction avec Julio Cobos comme vice-président. Certains pensent que cela pourrait préparer un retour de son mari en 2011. Celui-ci était président depuis le 25 mai 2003.

C'est la première femme élue à la présidence. Le 1^{er} juillet 1974, Isabel Martinez de Peron, troisième épouse du général Juan Domingo Peron, avait assumé la présidence à la mort de son mari dont elle était la vice-présidente.

Suite au renouvellement de la moitié (130) de la Chambre des députés, le Front pour la victoire a désormais la majorité absolue; la Chambre compte désormais 131 (+20) députés Front pour la victoire-Parti justicialiste, 29 (-5) Alliés Kirchner, 22 (+8) Affirmation pour une République égalitaire-Coalition civique [gauche], 10 (+5) Parti socia-

143

* Université de Poitiers – UMR 6224 CECOJI.

liste, 28 (-8) Union civique radicale, 5 (-6) UNA, 7 (+1) Justicialistes dissidents, 11 (=) PRO (Initiative républicaine d'alliance, centre droit), et 19 autres (-15), essentiellement des candidatures provinciales. Il continue à dominer le Sénat avec 45 sénateurs sur 72.

Les élections pour un tiers du Sénat ont lieu dans les provinces de Buenos Aires, Chaco, Cordoba, Entre Rios, Neuquen, Rio Negro, Salta, Santiago del Estero et Terre de Feu. Le Front pour la victoire-Parti justicialiste domine également le Sénat avec 41 (+1) sièges. Les autres élus sont 7 (+3) Alliés Kirchner, 9 (-6) Union civique radicale, 5 (+4) Coalition civique-Parti socialiste, 4 (=) dissidents justicialistes et 6 (-2) autres, essentiellement représentants de partis provinciaux.

18 décembre 2007. **Dictature.** Pour la première fois depuis l'annulation des lois d'amnistie en 2005, un ancien chef de l'armée de terre, Cristino Nicolaidès, absent du tribunal pour raisons de santé, est condamné à vingt-cinq ans de prison pour enlèvements et disparition de 5 membres de la guérilla peroniste des Montoneros pendant la dictature. Un ex-policier est condamné à vingt ans de prison.

Le 24 décembre, une juge italienne lance des mandats d'arrêt contre 140 officiers sud-américains impliqués dans le plan Condor. Ils sont soupçonnés de complicité dans le meurtre de 25 Italiens tués en Amérique latine.

300 civils et militaires attendent d'être jugés. La mort suspecte de Hector Febres, militaire de la préfecture navale, le 10 décembre dans sa cellule d'un centre de rétention de l'armée crée quelques troubles. Le disparu jouissait de conditions privilégiées de détention.

AUSTRALIE

24 novembre 2007. **Élections législatives.** La bataille était difficile pour John Howard, 68 ans, qui briguaît un cinquième mandat après onze ans d'exercice du pouvoir depuis le 11 mars 1996 face au leader travailliste Kevin Rudd, 50 ans, ancien diplomate, arrivé en décembre 2006 à la tête du parti. L'intervention australienne en Irak était au cœur des débats. L'usure du pouvoir a aussi fait son œuvre. Cette victoire met fin à plus de onze ans de pouvoir des conservateurs.

Pour la première fois depuis 1972, *The Australian*, du magnat Rupert Murdoch, s'est prononcé pour les travaillistes.

Les travaillistes l'emportent avec 43 % des suffrages et 83 sièges (+23) contre 36 % et 55 sièges (-20) aux conservateurs. Les *Nationals* ont 10 élus (-2). Le Premier ministre a été lui-même battu dans sa circonscription de Bennelong, près de Sydney. Seule l'Australie occidentale a voté conservateur.

Le nouveau Premier ministre souhaite que l'Australie signe et ratifie le protocole de Kyoto. C'est son premier acte immédiatement après sa prestation de serment. Les États-Unis seraient alors la seule puissance développée à ne pas être liée par ce texte. Sans abandonner la lutte contre l'immigration clandestine, il veut fermer les camps de rétention des clandestins, situés dans des îles du Pacifique.

Le nouveau gouvernement veut aussi amorcer la réconciliation avec les Aborigènes.

Il forme son cabinet le 29 novembre et prête serment le 3 décembre. Stephen Smith est ministre des Affaires étrangères.

BRÉSIL

11 octobre 2007. **Corruption.** Président du Sénat depuis 2005, Renan Calheiros, centriste du PMDB, accusé de malversations, impliqué dans un scandale sexuelo-financier, doit abandonner son poste. Il est remplacé par Sebastião Afonso Viana Macedo Neves, dit Tião Viana, 46 ans, Parti des travailleurs. Renan Calheiros démissionne le 4 décembre.

obtenir 60 % des suffrages et être acceptée dans 64 des 107 circonscriptions.

Maintien du système actuel
(uninominal majoritaire à un tour)
2 704 652 63,1 %

Système de représentation
proportionnelle mixte
1 579 684 36,9 %

CANADA

10 octobre 2007. **Élections provinciales. Référendum en Ontario.** Aux élections provinciales en Ontario, le Parti libéral obtient 42,2 % des suffrages et 71 députés permettant à Dalton McGuinty, en place depuis le 23 octobre 2003, de rester au pouvoir, devant le Parti progressiste conservateur (31,6 % et 26 élus), le Nouveau Parti démocratique (16,8 % et 10 élus) et les Verts (8 % et aucun élu). La participation a été de 52,7 %.

CHINE

15 octobre 2007. **Parti communiste.** Le XVII^e Congrès quinquennal du Parti communiste se tient au Palais du peuple sur la place Tian an men. La répression s'est accrue contre les dissidents à l'approche du Congrès.

145

Le PC compte 73 360 000 membres (dont 31,9 % de femmes), soit 5 % de la population. 2 217 délégués dont 31,9 % de femmes et 71,8 % de plus de 35 ans participent au congrès.

Le Congrès doit désigner le Comité central (204 membres et 167 suppléants) qui désignera le secrétaire général, les 22 membres du bureau politique et les 9 membres du comité permanent du bureau politique (cœur du pouvoir) et de la commission militaire centrale.

Le secrétaire général Hu Jintao dans son discours d'ouverture veut « lever bien haut l'étendard du socialisme à la chinoise ». Il est reconduit dans ses fonctions pour cinq ans le 22 octobre.

4 nouveaux dirigeants entrent au comité permanent du BP: He Guoqiang, 64 ans, chargé de l'organisation du Parti; Zhou Yongkang, 64 ans, ministre de la Sécurité publique; Xi Jinping, 54 ans, numéro un du PC de Shanghai qui serait soutenu par le clan de Jiang Zemin; Li Keqiang, 52 ans, patron du Liaoning.

Un référendum a lieu le même jour sur la réforme électorale. Les électeurs se prononcent pour le système en vigueur, système uninominal majoritaire à un seul tour – *first past the post* – plutôt qu'un système de représentation proportionnelle mixte. Le système proposé était proche dans son esprit du système allemand, l'électeur ayant deux voix, l'une pour un candidat selon le système en vigueur et l'autre pour un parti, la répartition des sièges avec la seconde voix tenant compte des sièges obtenus avec la première voix. L'Assemblée aurait compté 129 sièges dont 90 (soit 70 %) selon le système actuel et 39 (soit 30 %) au système de liste.

Pour être adoptée la réforme devait

Hu Jintao n'a pu réduire de 9 à 7 le nombre des membres du comité permanent et ne peut imposer qu'un seul de ses proches qui pourrait être son successeur, Li Keqiang. Ils rejoignent Hu Jintao, Wu Bangguo, Wen Jiabao, Jia Qinglin, Li Changchun.

146 Octobre 2007. **Internet et dissidents.** Yahoo et les avocats de deux dissidents chinois, emprisonnés suite à la collaboration entre le groupe Internet et la police chinoise, Shi Tao et Wang Xiaoning, parviennent à un accord amiable. Une plainte avait été déposée en Californie.

Le 3 décembre, Zhou Shuguang, dit «Zola», blogueur de 26 ans, est interpellé près de Shenyang alors qu'il enquêtait sur les éleveurs de fourmis trompés par la société Yilishen. Il a été raccompagné jusque dans le Hunan où il réside et sommé de signaler ses prochains déplacements. Plusieurs milliers d'éleveurs ont manifesté les 19, 20 et 21 novembre.

CONGO (RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU)

17 octobre 2007. **Cour pénale internationale.** Germain Katanga, 29 ans, ancien chef des Forces de résistance patriotique en Ituri, arrêté en 2005 à Kinshasa, est transféré à la CPI. Il est accusé «d'actes et de traitements inhumains, d'esclavage sexuel et d'avoir fait participer des enfants de moins de 15 ans à la guerre». Il est le deuxième inculpé après Thomas Lubanga.

DANEMARK

13 novembre 2007. **Élections législatives et locales.** Les Danois ont renouvelé le

Folketing à l'occasion d'élections anticipées. Cette chambre unique du Parlement comprend 178 membres élus pour quatre ans au scrutin proportionnel. Le Groenland et les îles Féroé envoient chacun 2 députés. Les 175 autres sièges sont répartis entre 3 régions : Copenhague, Jutland, Îles. Ces 3 régions sont subdivisées en 3 circonscriptions urbaines et 7 circonscriptions rurales. Le nombre de sièges alloué à chacune des circonscriptions, proportionnel au nombre des habitants, est revu tous les cinq ans. La France pourrait prendre exemple. 135 des 175 sièges sont des sièges de circonscription et 40 des sièges compensatoires.

La campagne électorale est marquée par les provocations du Parti du peuple danois qui relance l'affaire des caricatures avec une affiche représentant Mahomet.

Le Premier ministre Rasmussen, 54 ans, souhaite un mandat clair lui permettant de se dégager de l'extrême droite. Il dirige en effet depuis le 27 novembre 2001 une coalition libérale-conservatrice soutenue par le Parti du peuple danois. Il veut aussi engager la vaste réforme du système de sécurité sociale dans une ambiance sereine. Les élections auraient dû normalement avoir lieu en février 2009.

La candidature d'Asmaa Abdol-Hamid, 25 ans, fille de réfugiés palestiniens sur la Liste de l'unité, extrême gauche, suscite de vives réactions car elle porte le voile et ne serre pas la main des hommes tout en se disant féministe, démocrate et socialiste.

Un nouveau parti centriste, l'Alliance, fondé par Naser Khaser, député d'origine syrienne émerge afin de faire face à l'extrême droite. Avec 2,8 % il a 5 députés.

La droite l'emporte de justesse mais

Élections législatives et locales au Danemark

Inscrits	4 022 920
Votants	3 483 533 (86,6 %)
Nuls	24 113
Suffrages exprimés	3 459 420

<i>Partis</i>	<i>voix</i>	<i>%</i>	<i>sièges</i>
Gauche, Parti libéral du Danemark (VDLP)	908 472	26,2 (-2,9)	46 (-6)
Sociaux-démocrates au Danemark (SD)	881 037	25,5 (-0,4)	45 (-2)
Parti populaire danois (DF)	479 532	13,9 (+0,7)	25 (+1)
Parti socialiste populaire (SF)	450 975	13,0 (+7,0)	23 (+12)
Parti conservateur populaire (KF)	359 404	10,4 (+0,1)	18 (=)
Gauche radicale (Social-libéral) (RV)	177 161	5,1 (-4,1)	9 (-8)
Nouvelle Alliance (NA)	97 295	2,8	5 (+5)
Liste unitaire-Alliance Verts-Rouges (ERG)	74 982	2,2 (+1,2)	4 (-2)
Chrétiens-démocrates	30 013	0,9	0 (=)
Sans parti	543	0,0	0 (=)

147

c'est sa troisième victoire consécutive. Le Danemark sera à nouveau dirigé par une coalition du Parti libéral Venstre (v) du Premier ministre avec le Parti conservateur (KF) et l'extrême droite du Parti du peuple danois (DF). Les 46 sièges des libéraux qui recueillent 26,3 % des voix, les 18 conservateurs (10,4 %), les 25 du Parti du peuple danois (13,8 %) et celui d'un député des Féroé permettent d'atteindre la majorité de 90 sièges sur 179. La gauche ne recueille que 45,8 % des suffrages et 81 sièges.

Le bloc des quatre partis de gauche obtient un résultat honorable, profitant surtout au Parti socialiste du peuple (13 % et 23 élus), formation à la gauche des sociaux-démocrates qui a 25,4 % des voix et 45 élus. La gauche radicale a 9 élus (5,1 %) et, en perdant 8 sièges, est la grande vaincue. La liste de l'Unité a 4 élus (2,2 %).

La participation a été de 86,6 %.
Le Premier ministre Anders Fogh

Rasmussen, 54 ans, forme un nouveau cabinet dans lequel le ministère de l'Intérieur est supprimé.

ESPAGNE

1^{er} octobre 2007. **Monarchie.** Suite à de nombreuses remises en cause de la monarchie, le roi Juan Carlos I^{er} défend l'institution à l'occasion de la rentrée solennelle de l'Université d'Oviedo. Il rappelle que la monarchie a permis « la plus longue période de stabilité et de prospérité en démocratie » en Espagne.

Afin de réaffirmer son autorité, il préside le 10 octobre, en présence du gouvernement, le Conseil de défense, organisme qui ne se réunissait plus depuis 2002. C'est une façon de rappeler qu'il est le chef des armées, fonction qui est contestée par certains.

30 octobre 2007. **Franquisme.** Le projet de loi sur « la mémoire histo-

rique» visant à réhabiliter les victimes du franquisme prévoit l'obligation pour toutes les administrations de retirer les symboles franquistes. Ceux-ci pourront rester, suite à des négociations de dernière minute, dans les églises pour des raisons « artistico-religieuses ». La loi déclare « illégitimes » les tribunaux franquistes et leurs sentences, ouvrant la voie à des annulations et des révisions auprès du Tribunal suprême. Désormais, l'État et les administrations locales s'impliqueront dans la localisation des fosses communes des morts républicains, ce qui jusqu'alors était à la charge des associations. Le texte est adopté par les députés le 31 octobre par 185 voix contre 137 après de longues négociations.

Pendant ce temps, le 28 octobre, 498 religieux « martyrs » de la guerre civile sont béatifiés à Rome.

Peu avant la fin de son mandat, le président de la Conférence épiscopale espagnole, Mgr Ricardo Blazquez, évêque de Bilbao, surprend en demandant « pardon » pour les fautes qu'a pu commettre la hiérarchie catholique pendant la guerre civile tout en rappelant l'« heureuse » béatification des 498 martyrs au Vatican en octobre. Il demande de « faire la lumière sur tout notre passé ».

ÉTATS-UNIS

3 octobre 2007. **Veto.** Le président Bush oppose son veto à une loi qui donnait une assurance-santé à plusieurs millions d'enfants sans couverture médicale, estimant que cela ouvrait la porte « à un système de santé contrôlé par le gouvernement ».

Le 16 octobre la Chambre des Représentants se prononce sur ce veto.

Le 17 octobre, le président Bush menace d'opposer son veto au texte proposé par les démocrates qui vise à encadrer les écoutes secrètes en incluant certaines garanties.

Le Sénat, après la Chambre des Représentants, passe outre le 10 novembre à un veto du président Bush contre une loi sur l'aménagement des voies d'eau et la navigation fluviale. C'est la première fois que le Congrès passe outre à un veto depuis le début du mandat de George Bush.

3 octobre 2007. **Peine de mort.** L'État qui détient le triste record d'exécutions capitales, le Texas, décide d'arrêter la procédure d'exécution contre un condamné hondurien, Heliberto Chi, 58 ans. Les quatre exécutions prévues en novembre doivent également être suspendues. Ces décisions interviennent après la décision de la Cour suprême, le 25 septembre, de se saisir du recours de deux condamnés à mort du Kentucky contestant la méthode d'exécution par injection létale. Une exécution prévue le 15 octobre au Nevada a également été ajournée, un recours contre l'injection létale ayant été déposé.

Le dernier détenu exécuté au Texas l'a été à un quart d'heure près. En raison d'une panne d'ordinateur ses avocats n'ont pu présenter leur recours contre l'injection létale à la Cour des appels criminels avant la fermeture des bureaux à 17 heures le 25 septembre. La juge de permanence a rappelé les horaires de bureau !

Le 10 décembre, le Sénat du New Jersey approuve l'abolition de la peine de mort remplacée par une peine de prison à vie sans possibilité de libération anticipée pour les crimes les plus graves par 21 voix contre 16. À leur

tour, les députés votent l'abolition le 13 décembre par 44 voix contre 36.

Si aucune exécution n'a eu lieu depuis 1963, 8 détenus attendaient dans le couloir de la mort. Le gouverneur Corzine a commué leur peine avant de signer la loi. C'est la première abolition depuis la reprise des exécutions en 1976.

Aucune exécution n'a eu lieu en 2007 dans 40 des 50 États. Les 42 exécutions de cette année représentent le nombre le plus bas depuis 1994. Cependant les États-Unis s'opposent au moratoire proposé par l'Assemblée générale des Nations unies.

20 octobre 2007. **Louisiane.** L'élection du gouverneur de Louisiane se fait selon le système dit de l'*open jungle primary*. Les candidats de tous les partis figurent sur un seul bulletin. À moins qu'un candidat ait plus de 50 % des suffrages au premier tour, il y a un second tour entre les deux candidats arrivés en tête qui peuvent en fait être membres du même parti. Il n'y a eu qu'un seul tour. La gouverneure sortante, Kathleen Babineaux Blanco, démocrate, 65 ans, en fonction depuis le 12 janvier 2004 ne se représentait pas. Elle était devenue très impopulaire après les défaillances de son administration lors de l'ouragan Katrina en été 2005 et c'est une sévère sanction des électeurs.

La Louisiane élit le républicain Piyush « Bobby » Jindal comme gouverneur. Avec 699 672 voix (53,91 %), il triomphe de 11 autres candidats dont le démocrate Walter J. Boasso qui recueille 223 364 voix (17,44 %), l'indépendant John Georges qui obtient 186 800 voix (14 %) et le démocrate Foster Campbell qui a 161 425 voix (12,44 %). Les autres candidats obtiennent moins de 5 000 voix. Âgé de 36 ans Bobby Jindal, converti au

catholicisme, sera le plus jeune gouverneur des États-Unis. Républicain, il est le premier Américain d'origine indienne (asiatique) à occuper ce poste. Il a été le second Indien à avoir été élu au Congrès après Dalip Singh Saund, sikh, représentant de Californie de 1957 à 1963.

ITALIE

14 octobre 2007. **Parti démocrate.** Walter Veltroni, maire de Rome, devient le leader de la nouvelle formation de centre gauche, le Parti démocrate, issu de la fusion des Démocrates de gauche, héritiers de l'ancien Parti communiste italien et de la Marguerite, de tendance démocrate chrétienne. Il est plébiscité avec 70 % des voix à l'occasion de primaires organisées comme celles de 2005, qui avaient désigné Romano Prodi. Chaque électeur a versé un euro symbolique pour voter. La participation dépasse 3 millions de votants. Walter Veltroni, 52 ans, Démocrates de gauche, l'emporte avec 2 666 750 voix (75,63 %) sur Rosy Bindi, ministre centriste de la Famille qui recueille 453 067 voix (14,04 %) et Enrico Letta, secrétaire à la présidence du Conseil, 389 271 voix (10,14 %). Mario Adinolfi et Piergiorgio Gawronski n'obtiennent que 5 906 voix (0,13 %) et 2 376 voix (0,06 %). Les électeurs ont aussi désigné les 2 400 membres de l'Assemblée constituante du nouveau parti.

Walter Veltroni devient un rival pour Romano Prodi.

L'Assemblée constituante réunissant 2 853 délégués dont 50 % de femmes a lieu le 27 octobre à Milan.

9 décembre 2007. **Gauche radicale.** La gauche radicale se regroupe au sein d'une fédération, « la Gauche arc-en-ciel ». Elle regroupe les deux partis communistes

(PDCI et PRC) et les Verts. Des dissidents des anciens Démocrates de gauche qui ont refusé de rejoindre le nouveau parti démocratique créé en octobre par Walter Veltroni se sont associés à cette démarche. Ce groupe comptera 93 députés et 41 sénateurs.

MAROC

150 15 octobre 2007. **Gouvernement.** Un mois après les élections législatives, le roi Mohammed VI nomme le nouveau gouvernement dirigé par Abbas El Fassi, 67 ans, leader de l'Istiqlal, dont le parti est arrivé le premier d'une courte tête. Composé de 34 membres, il compte 17 nouveaux membres dont un certain nombre de techniciens et 7 femmes contre 2 auparavant. Dans le gouvernement, on trouve Nawal El Moutawakil, 45 ans, médaille d'or du 400 mètres haies aux JO de 1984, ministre de la Jeunesse et des Sports. Elle avait déjà été secrétaire d'État à la Jeunesse et aux Sports en 1997. Parmi les autres femmes, Amina Benkhadra est ministre de l'Énergie, Yasmina Baddou ministre de la Santé publique, Touriya Jabrane, ministre de la Culture, Nouzha Skalli, ministre du Développement social, de la Famille et de la Solidarité, Latifa Akharbach, secrétaire d'État aux Affaires étrangères et Latifa Labida, secrétaire d'État à l'Enseignement.

Taieb Fassi Fihri devient ministre des Affaires étrangères, tandis que Chakib Benmoussa conserve l'Intérieur.

Le gouvernement comprend des membres de 4 partis: l'Istiqlal, le Rassemblement national des indépendants, centre droit, l'Union socialiste des forces populaires et le Parti du progrès et du socialisme formé d'anciens communistes ralliés à la monarchie. Le Mouvement populaire

n'en fait pas partie et le Parti de la justice et du développement est dans l'opposition.

POLOGNE

21 octobre 2007. Élections législatives. Les Polonais renouvelaient les deux chambres avec 440 députés élus à la représentation proportionnelle avec un seuil de 5 % et 100 sénateurs élus au scrutin uninominal majoritaire à un tour.

Varsovie refuse la présence d'observateurs de l'OSCE.

L'Église catholique appelle à une participation massive aux élections, ne manifestant aucune préférence pour un parti précis mais demandant de soutenir les candidats approuvant « les principes moraux de l'Église », même si Radio Marya fait campagne pour pis des frères Kaczynski.

La Plate-forme civique (PO) de Donald Tusk, 50 ans, centre droit libéral, qui proposait de créer l'impôt unique dit *flat tax*, kachoube (minorité slave), arrive en tête avec 41,39 % (+17,25) et 209 (+76) élus, devançant Droit et Justice des jumeaux Kaczynski, 45 ans, grands perdants du scrutin, qui avec 32,16 % (+5,17) ont 166 (+14) députés. Gauche et Démocratie mené par l'ancien président Aleksander Kwasniewski, 53 ans, arrive loin derrière, le courant de centre gauche n'a que 53 élus (-3) pour 13,20 % (-1,89). Le Parti paysan populaire avec 8,93 % (+1,96) sera représenté avec 31 (+4) députés. Le parti populiste Autodéfense (Samoobrona) mené par Andrzej Lepper, 53 ans, agriculteur, ancien vice-Premier ministre, et la Ligue des familles polonaises (extrême droite) de Roman Gyertych, 36 ans, disparaissent du Parlement, ayant obtenu respectivement 1,54 % (-9,87) perdant ses

Élections législatives en Pologne

Inscrits	30615471	
Votants	16477734	(53,88 %)
Nuls	335532	(2,0 %)
Suffrages exprimés	16142202	

Partis	voix	%	sièges
Plate-forme des citoyens (PO)	6 701 010	41,5 (+17,4)	209 (+76)
Droit et Justice (PiS)	5 183 477	32,1 (+5,1)	166 (+11)
Gauche et démocratie (LID)	2 122 981	13,1 (+1,8)	53 (-2)
Parti populaire polonais (PSL)	1 437 638	8,9 (+1,9)	31 (+6)
Autodéfense de la République de Pologne (SRP)	247 335	1,5 (-9,9)	0 (-56)
Ligue des familles polonaises (LPR)	209 171	1,3 (-6,7)	0 (-34)
Parti du travail polonais (PPP)	160 476	0,99	
Parti des femmes (PK)	45 121	0,88	
Minorité allemande (MN)	32 462	0,2 (-0,1)	1 (-1)
Indépendants	2 531		

151

57 députés et 1,3 % (-6,67) perdant ses 33 députés. Le Parti des femmes avec 0,26 % ne rencontre guère de succès.

Parmi les élus PO figure Jarosław Walesa, fils de Lech Walesa, qui soutient aussi le gouvernement Tusk.

La participation a atteint un record avec 53,79 % car le taux est traditionnellement bas en Pologne.

Un accord est conclu entre la Plate-forme civique de Donald Tusk et le Parti paysan de Waldemar Pawlak, pour former un gouvernement. Il manquait 22 sièges au PO pour avoir la majorité absolue. Le PSL a 3 portefeuilles sur 17, dont l'Économie qui revient au leader du parti, Waldemar Pawlak, nommé vice-Premier ministre. Le PSL risque de susciter quelques difficultés car il est hostile à la *flat tax* prônée par le Premier ministre

Ministre de la Défense jusqu'en février 2007 dans le gouvernement Kaczynski, Radoslaw Sikorski, 44 ans, devient ministre des Affaires étrangères malgré

les réticences du président Kaczynski. Il avait émigré au Royaume-Uni en 1981 et a été ensuite correspondant de guerre. C'est un atlantiste convaincu. La Défense revient à Bogdan Klich, les Finances à Jacek Rostowski et l'Intérieur à Grzegorz Schetyna.

Il n'y a que 5 femmes sur 17 ministres (Santé, Éducation, Développement régional, Travail et Enseignement supérieur). On compte aussi 5 ministres techniciens, dont la Justice avec le professeur Zbigniew Cwiakalski.

Reste l'incertitude de la cohabitation avec le président Kaczynski.

Le Premier ministre Jaroslaw Kaczynski présente la démission de son cabinet. Le 9 novembre Donald Tusk est chargé de former le gouvernement et prête serment le 16 novembre.

Le nouveau gouvernement cherche à la fois l'apaisement avec l'Union européenne et la Russie. Il lève son opposition à la création d'une journée européenne contre la peine de mort et à

l'entrée de la Russie dans l'OCDE. Beaucoup de contentieux n'en demeurent pas moins avec Moscou. Cependant, le 7 décembre, les ministres des Affaires étrangères des deux pays se rencontrent, cherchant à normaliser leurs relations.

Les élections au Sénat ont donné une écrasante majorité à la Plate-forme civique qui a 60 sièges contre 39 à Droit et Justice et 1 indépendant, l'ancien Premier ministre social-démocrate Włodzimierz Cimoszewicz.

ROUMANIE

152 25 novembre 2007. **Élections européennes. Référendum.** 35 députés sont à élire parmi les 551 candidats présentés par 13 partis et 1 indépendant lors des premières élections européennes en Roumanie.

Un référendum sur le vote uninominal a lieu également.

La participation a été particulièrement faible : 29,5 %. Cela défavorise les partis populistes. L'opposition sort renforcée, le Parti démocrate du président Trajan Basescu arrivant en tête avec 28,8 % et 13 des 35 sièges et devançant les sociaux-démocrates, héritiers du Parti communiste avec 23,1 % et 10 élus. Le Parti national libéral de gouvernement du Premier ministre Calin Popescu-Tariceanu, avec 13,4 % et 6 élus, rend fragile la position du chef du gouvernement. Le petit Parti libéral démocrate, issu d'une scission du PNL, crée la surprise en devenant la quatrième force du pays avec 7,8 % et 3 députés, moins d'un an après sa création par l'ancien Premier ministre Theodor Stolojan. 2 sièges vont à l'Union démocratique des Hongrois de Roumanie (5,5 %). Il y a 1 élu indépendant (3,4 %).

Le Parti de la Grande Roumanie, nationaliste, de Vadim Tudor s'effondre

avec 4,2 % ne pouvant prétendre à une représentation, tout comme le Parti de la nouvelle génération (4,9 %).

Le même jour avait lieu un référendum afin d'introduire le système uninominal. Même si la victoire du oui est écrasante avec 81,36 %, la trop faible participation (26 %) empêche que le résultat soit acquis.

30 décembre 2007. **Monarchie.** L'ex-roi Michel de Roumanie, Michel I^{er} (Mihai), 86 ans, roi du 20 juillet 1927 au 28 juin 1930 et du 6 septembre 1940 au 30 décembre 1947, contraint à l'abdication par les communistes, désigne sa fille aînée, Margareta, 58 ans, comme « successeur ». Cela est contraire à la Constitution monarchique de 1923 qui ne permettait pas l'accession des femmes au trône.

Référendum en Roumanie

Inscrits	18 296 459	
Votants	4 851 470	(26 %)
Nuls	1 196 618	(2,46 %)
Suffrages exprimés	4 731 852	
OUI	3 947 212	(81,36 %)
NON	784 640	(16,17 %)

RUSSIE

1^{er} octobre 2007. **Président de la République. Premier ministre.** Le président Poutine indique qu'il pourrait devenir Premier ministre, ne pouvant briguer un troisième mandat.

2 décembre 2007. **Élections législatives.** 107,2 millions de Russes de plus de 18 ans étaient appelés aux urnes pour choisir leurs députés parmi les 6 000 candidats des 11 formations politiques

qui les présentaient, tous n'étant pas traités équitablement.

La Commission européenne souhaite que la Russie invite l'OSCE à observer les élections. Moscou accepte mais veut limiter le nombre des observateurs. L'OSCE, dans ces conditions, renonce, en raison des « retards et restrictions ». Le président Poutine critique l'OSCE accusant l'organisation d'agir sur recommandation du Département d'État américain.

Les pressions contre l'opposition se multiplient. Le journal d'opposition *Novaïa Gazeta* doit fermer sa rédaction de Samara.

Les règles du jeu ont été modifiées. Tous les candidats doivent appartenir à un parti. Le seuil pour obtenir des élus passe de 5 à 7%. La critique des concurrents est interdite... Le vote contre tous les candidats n'est plus possible. La double nationalité empêche l'éligibilité.

La Douma est élue à la représentation proportionnelle. Pour pouvoir participer, un parti doit avoir des représentations dans 45 des 89 régions.

Des élections aux doumas locales ont lieu dans les républiques de Bouriatie, Ossétie-du-Nord-Alanie et d'Oudmourtie, dans les oblasts de Penza, Saratov et Smolensk et dans le *krai* du Kamchatka.

Un référendum a lieu en Tchétchénie pour étendre la durée du mandat présidentiel de 5 à 7 ans, et pour modifier la Constitution en ajoutant la langue tchétchéne comme langue officielle avec le russe et pour passer à un système de chambre unique avec 41 députés.

Le 21 novembre, le président Poutine compare ses adversaires politiques à des « chacals » financés par l'étranger. Il accuse les Occidentaux de s'ingérer

dans la vie politique russe. De nombreux manifestants sont arrêtés le 24 et le 25 novembre à Moscou et Saint-Petersbourg dont Garry Kasparov, condamné à 5 jours de prison.

11 listes ont été enregistrées. La coalition l'Autre Russie de Garry Kasparov, n'a pu être enregistrée. Elle appelle à rendre le bulletin invalide en le déchirant.

Quatre partis réussissent à franchir la barre des 7%. Russie unie, créée avec le soutien du président Poutine et dirigée par Boris Gryzlov, président de la Douma, arrive très largement en tête avec 64,1% des suffrages et 315 sièges sur 450, ce qui est interprété comme un véritable plébiscite en faveur de Vladimir Poutine, devançant le Parti communiste de Guennadi Ziouganov, héritier du PCUS, avec 11,6% et 57 élus, les ultranationalistes xénophobes et antisémites du LDPR (Parti libéral-démocrate) de Vladimir Jirinovski avec 8,2% et 40 sièges, et Russie juste du président du Sénat Sergueï Mironov, centre gauche, pro-Poutine, né de la fusion de Rodina, du Parti des retraités et du Parti de la vie avec 7,8%. Le Parti agrarien, centre-droit, de Vladimir Plotnikov a recueilli 2,3% et Iabloko, opposition social-démocrate de Gregori Iavlinski, ancien collaborateur de Mikhaïl Gorbatchev, réformateur, 1,6%. La participation a été de 63% (+8).

Comme l'Iran et le Kazakhstan..., la France, par un coup de téléphone du président Sarkozy, félicite Vladimir Poutine. L'Allemagne est moins tolérante et considère que « ce n'étaient pas des élections libres, équitables et démocratiques ».

25 octobre 2007. **Oligarques.** CEDH. La Russie est condamnée par la Cour

Élections législatives en Russie

Inscrits	109 145 517	
Votants	69 537 065	(63,7 %)
Nuls	759 929	
Suffrages exprimés	68 777 136	

<i>Partis</i>	<i>voix</i>	<i>%</i>	<i>sièges</i>
Russie unie	44 714 241	64,3	315
Parti communiste de la Fédération de Russie	8 046 886	11,6	57
Parti libéral-démocrate	5 660 823	8,1	40
Russie juste	5 383 639	7,7	38
Parti agrarien	1 600 234	2,3	
Iabloko	1 108 985	1,1	
154 Force civile de Maxim Barchevski	733 604	1,0	
Autres	1 528 724	2,2	
– Patriotes de Russie		0,9	
– Parti de la justice sociale, d'Alexeï Podberiezkiine		0,2	
– Parti démocratique de Russie, d'Anatoli Bogdanov		0,1	

européenne des droits de l'homme pour les violations des droits au cours de la détention provisoire de Platon Lebedev, associé de Mikhaïl Khodorkovski. Ce dernier a été condamné en 2005 à 8 ans de prison et il purge sa peine à Tchita, à la frontière chinoise. Ayant purgé la moitié de sa peine, il pourrait être libéré par anticipation. Mais il a reçu un blâme pour ne pas avoir mis ses mains derrière le dos pendant la promenade dans la cour de prison...

L'oligarque Mikhaïl Goutseriev, ancien PDG du groupe pétrolier Rousneft, 31^e fortune russe demande l'asile politique au Royaume-Uni.

21 novembre 2007. **Opposition.** À Serpoukhine, le 22 novembre, Iouri Tcher-votchkiine, militant de l'Autre Russie de Garry Kasparov, est frappé à coups de barre de fer par des inconnus et meurt après trois semaines de coma.

SLOVÉNIE

21 octobre et 11 novembre 2007. **Élection présidentielle.** Lojze Peterle, député européen, Premier ministre de la Slovénie indépendante de 1990 à 1992, conservateur indépendant soutenu par les trois formations gouvernementales (Nouvelle Slovénie-Parti chrétien populaire, NSI; Parti démocrate, SDS et Parti populaire, SLS), arrive en tête au premier tour avec 28,5 %, devançant Danilo Türk, 55 ans, gauche, diplomate proche de Koffi Annan, soutenu par le parti social-démocrate de Slovénie (SDSS), le Parti démocratique des retraités (DESUS), et Zares, social-libéral avec 24,6 %; Mitja Gaspari, Démocratie libérale de Slovénie (LDS), libéral de centre gauche, ancien gouverneur de la Banque centrale, obtient 24,2 %, et Zmago Jelenc-Pleminiti, Parti national slovène (SNS, extrême

droite) 19,3 %. Le taux de participation a été de 57,6 %.

Danilo Türk l'emporte au second tour avec 68,3 % des suffrages contre 31,7 % à Lojze Peterle. La participation a été de 57,8 %.

Le nouveau président entre en fonction le 23 décembre. Depuis l'indépendance, tous les présidents sont issus des forces de gauche.

SUISSE

21 octobre 2007. **Élections fédérales.** 5 millions d'électeurs suisses étaient appelés aux urnes pour renouveler les 246 membres des deux chambres du Parlement (Conseil national et Conseil des États).

Le Conseil national comprend 200 membres élus tous les quatre ans au système proportionnel. Chacun des 26 cantons ou demi-cantons élit un nombre de députés proportionnel à sa population.

Le Conseil des États représente les cantons; il comprend 46 membres élus tous les quatre ans au système majoritaire, à l'exception du canton du Jura (scrutin proportionnel). Si la majorité absolue n'est pas atteinte, un deuxième tour est prévu le 11 novembre. Il a été nécessaire pour 10 sièges.

Le climat est très tendu en raison de slogans xénophobes émanant de la droite populiste (UDC).

L'UDC arrive en tête sous la houlette de Christoph Blocher, 67 ans, milliardaire, fils de pasteur, progressant de deux points et accentuant son avance sur le deuxième parti, le Parti socialiste, qui perd 4 points. Le Parti radical démocratique continue son déclin et obtient 15,6 % des voix avec 31 élus, le Parti populaire chrétien-démocrate se main-

tient avec 14,6 % et 31 élus et le Parti vert progresse avec 9,6 % et 20 élus. La participation a été de 48,9 % seulement, ce qui est légèrement supérieur à 2003.

Cette situation met à mal le consensus suisse.

Pour la première fois, un Noir est élu: Ricardo Lumengo, 45 ans, socialiste, ancien demandeur d'asile angolais devenu juriste bernois, situation qui doit horrifier Christoph Blocher.

La Chambre haute reste dominée par la droite classique, l'UDC n'y recueillant que 7 sièges contre 12 aux radicaux démocratiques, 15 aux démocrates chrétiens, 9 aux socialistes. Les écologistes du PES ont 2 sièges et le dernier siège va au parti écologiste libéral zurichois.

155

Novembre 2007. UDC. Alfred Heer, député UDC, droite nationaliste et xénophobe, veut déposer une proposition de loi visant à généraliser et à rendre obligatoire les tests ADN en cas de regroupement familial pour 35 pays. Le test est déjà admis sur une base volontaire.

La vague UDC gagne maintenant la Suisse romande, pourtant plus modérée.

Novembre 2007. **Peine de mort.** Le Parlement du canton de Glaris décide de réhabiliter une femme exécutée en 1782 pour avoir commis un crime de « sorcellerie » contre une fillette. Le gouvernement cantonal était hostile, estimant que, 225 ans après, il était difficile de prouver l'innocence d'un condamné.

29 novembre. **Président de la Confédération.** Le Conseil fédéral blanchit le chef du département Justice et Police, Christoph Blocher, UDC, populiste xénophobe, accusé d'avoir violé le principe de la séparation des pouvoirs

Élections au Conseil national

<i>Partis</i>	<i>%</i>	<i>sièges</i>
Union démocratique du centre (UDC)	29,0 (+2,4)	62 (+7)
Parti socialiste suisse (PSS)	19,5 (-3,8)	43 (-9)
Parti radical démocratique (PRD)	15,6 (-1,7)	31 (-5)
Parti démocrate chrétien (PDC)	14,6 (+0,2)	31 (+3)
Les Verts (V)	9,6 (+1,7)	20 (+7)
Parti évangélique (PE)	2,4 (+0,1)	2 (-1)
Parti libéral suisse (PLS)	1,8 (-0,4)	4 (=)
Verts libéraux (VL)	1,4 (+1,4)	3 (+3)
Union Démocratique fédérale (UDF)	1,3 (=)	1 (-1)
Parti du travail de Suisse (communiste)	0,7 (=)	1 (-1)
Ligue du Tessin (LT)	0,5 (+0,1)	1 (=)
156 Démocrates suisses, nationaliste	0,5 (-0,5)	0 (-1)
Parti social-chrétien	0,4 (=)	1 (=)
Solidarités (socialiste)	0,4 (-0,1)	0 (-1)
Autres	2,3 (+0,6)	

et d'avoir outrepassé ses compétences sur son litige avec l'ancien procureur général Valentin Roschacher. Le rapport du Conseil fédéral est en contradiction avec celui de la commission de gestion du Conseil national et avec l'avis du juriste indépendant Georg Müller pour qui les directives de Christoph Blocher à propos des enquêtes en cours étaient « inadmissibles ».

Le 12 décembre, Christoph Blocher est écarté du Conseil fédéral. Il n'obtient que 115 voix sur les 246 parlementaires, contre 125 à Éveline Widmer-Schlumpf, 51 ans, avocate, une inconnue, ministre du canton des Grisons, également membre de l'UDC et qui n'était pas candidate. Elle demande « une journée de réflexion » et finit par accepter. Cela évitera que Christoph Blocher ne se retrouve à présider la Suisse comme cela aurait été son tour en 2009.

C'est le résultat d'une alliance entre gauche minoritaire et chrétiens-démocrates.

Cependant, cette exclusion risque de faire éclater la « formule magique » existant depuis 1959 qui voit quatre partis – 2 socialistes, 2 radicaux, 1 démocrate-chrétien et 2 UDC – se partager les 7 sièges du Conseil fédéral. Sans doute les députés ont-ils entendu maintenir le système en laissant deux sièges à l'UDC, le second allant au très modéré chef du département de la Défense, Samuel Schmid, réélu comme les cinq autres membres du gouvernement. L'UDC annonce qu'elle passe dans l'opposition malgré la présence de deux des siens dans l'exécutif.

Le Parlement helvétique élit Pascal Couchepin le 12 décembre comme président de la Confédération à compter du 1^{er} janvier 2008 avec 197 voix sur 210. Le lendemain, Hans-Rudolf Ritz est élu vice-président pour 2008 avec 193 voix sur 211. Il n'y a pas de changement dans les portefeuilles, Éveline Widmer-Schlumpf remplaçant Christoph Blocher à la Justice.

TCHÈQUE (RÉPUBLIQUE)

13 novembre 2007. **Cour européenne des droits de l'homme.** Par 13 voix contre 4, la CEDH condamne la République tchèque pour discrimination à l'égard de 18 Tchèques d'origine rom placés dans des « écoles spéciales pour déficients intellectuels » en raison de leur origine (Grande Chambre, *D.H. et autres c. République tchèque*, 57325/00).

UNION EUROPÉENNE

Décembre 2007. **Parlement européen. Partis.** Le Parlement européen adopte une modification du règlement relatif au financement des partis politiques européens. Ceux-ci pourront créer des fondations. Actuellement l'utilisation des fonds des partis européens ne leur permet pas de financer directement les partis nationaux et leurs candidats.

On compte actuellement dix partis politiques européens : le Parti populaire européen, le Parti socialiste européen, le Parti européen des libéraux démocrates et réformateurs, le Parti des démocrates européens, le Parti des Verts européens, l'Alliance libre européenne qui regroupe les régionalistes, le Parti de la gauche européenne (communiste) et trois partis souverainistes (Alliance des démocrates indépendants en Europe, EU Démocrates et Alliance pour une Europe des Nations).

Ils seront financés à 85 % en 2008 contre 75 % actuellement et recevront 10,6 millions € répartis à 85 % proportionnellement au nombre d'élus et à 15 % à parts égales.

Les dix fondations bénéficieront de 5 millions € en 2008 selon le même mécanisme. Elles pourront aussi recevoir des dons limités à 12 000 € par an.

VATICAN

24 novembre 2007. **Sacré Collège.** 23 nouveaux cardinaux sont « créés » au cours d'un consistoire. 18 ont moins de 80 ans et sont donc électeurs du pape.

Le Sacré Collège compte 203 membres dont 121 « électeurs ». Il y a 104 Européens (et 60 électeurs) dont 42 Italiens (21 électeurs), 10 Espagnols (6 électeurs), 9 Français (6 électeurs), 8 Polonais (4 électeurs), 7 Allemands (6 électeurs); 20 Nord-Américains (16 électeurs) dont 17 Américains (13 électeurs); 35 Latino-Américains (21 électeurs) dont 9 Brésiliens (4 électeurs); 18 Africains (9 électeurs); 22 Asiatiques (13 électeurs) dont 6 Indiens (3 électeurs) et un seul Chinois (électeur); 4 Océaniens (2 électeurs).

L'archevêque de Paris, Mgr André Vingt-Trois, 65 ans, est créé cardinal, mais les Espagnols comptent un cardinal de plus même s'ils ont le même nombre d'électeurs.

Les « nouveaux continents » ne progressent plus dans la composition du Sacré Collège.

VENEZUELA

2 décembre 2007. **Référendum constitutionnel.** Le 15 août, le président Chavez propose de supprimer la limitation du nombre de mandats présidentiels, d'instaurer une « économie socialiste », d'étendre les avantages de la sécurité sociale aux travailleurs de l'économie informelle et la censure de la presse dans des circonstances exceptionnelles. La réforme propose de modifier 33 articles de la Constitution de 1999. La suppression de l'autonomie de la Banque centrale, la journée de travail de 6 heures et la semaine de 36 heures sont proposées.

Le « pouvoir populaire » fondé sur les « conseils communaux, ouvriers, étudiants et paysans » serait inscrit à côté des trois pouvoirs classiques.

Le Parlement approuve la réforme constitutionnelle le 2 novembre par 161 voix contre 6 abstentions. Celle-ci veut mettre en place le « Venezuela socialiste et bolivarien ».

Le général Raul Baduel, ancien ministre de la Défense du président Chavez, qualifie la réforme de « coup d'État » le 5 novembre.

Des manifestations ont lieu contre et pour la réforme.

158 Le référendum a lieu le 2 décembre 2007.

La proposition comprenait 69 amendements constitutionnels devant être votés en deux « blocs » : bloc A constitué par les 33 amendements originellement proposés par le président Chavez ainsi que 13 articles inclus par l'Assemblée nationale, et bloc B constitué par 23 articles complémentaires proposés par l'Assemblée nationale.

Finalement, c'est la surprise avec la victoire de justesse du non avec 50,7 %. Mais le président Chavez ne renonce pas pour autant à son projet. Est-ce un geste de conciliation après cet échec, le président Chavez amnistie ceux qui avaient participé à une tentative de putsch en 2002.

*Référendum constitutionnel
au Venezuela*

Inscrits	16 109 664
Votants	9 002 439 (55,89 %)
Nuls	118 693 (1,32 %)
Suffrages exprimés	8 883 746
Bloc A	
OUI	4 379 392 (49,29 %)
NON	4 504 354 (50,70 %)
Bloc B	
OUI	4 335 136 (48,94 %)
NON	4 522 332 (51,05 %)

CHRONIQUE CONSTITUTIONNELLE FRANÇAISE

(1^{er} OCTOBRE – 31 DÉCEMBRE 2007)

159

REPÈRES

6 octobre. L'UMP exprime des réserves à propos de la représentation proportionnelle.

9 octobre. Sur France Info, M. Charasse se déclare prêt à siéger au Conseil constitutionnel en remplacement de M. Joxe, en 2010: « C'est une fonction qui m'intéresse. »

Le premier petit déjeuner de la majorité se tient au palais de l'Élysée.

10 octobre. Fait rarissime, la Cité de l'histoire de l'immigration ouvre ses portes à Paris sans avoir été inaugurée.

12 octobre. Le parquet de Nanterre classe sans suite l'enquête sur l'appartement de M. Sarkozy à Neuilly-sur-Seine (Hauts-de-Seine).

22 octobre. Conformément à la décision de M. Sarkozy, lors de l'inauguration de son mandat, il est donné lecture de la lettre de Guy Môquet dans les écoles et lycées.

24 octobre. Ouverture du « Grenelle de l'environnement ».

28 octobre. Le président de la République interrompt brusquement un entretien avec la chaîne CBS, à propos d'une question d'ordre privé.

30 octobre. À l'occasion de la réunion du conseil des ministres à Ajaccio (Corse-du-Sud), M. Talamoni déclare: « Le gouvernement français se comporte comme la junte birmane. »

5 novembre. Célébration du bicentenaire de la Cour des comptes en présence du chef de l'État.

7 novembre. « La France est l'amie de l'Amérique... L'Amérique peut compter sur la France », affirme M. Sarkozy dans un discours au Congrès des États-Unis.

13 novembre. Le président de la République se rend au Parlement européen de Strasbourg.

18 novembre. M. Le Pen est réélu à la tête du Front national par les militants. M. Borloo devient président du Parti radical.

19 novembre. M. Darcos se prononce pour un service minimum d'accueil à l'éducation nationale.

- 20 novembre. M. Sarkozy sort du silence à propos du conflit social consécutif à la réforme des régimes spéciaux en matière de retraite: «Il faut savoir terminer une grève.»
- 21 novembre. À l'occasion d'un mouvement judiciaire, cinq femmes sont nommées, fait unique, sur dix postes concernés, procureures générales auprès de cours d'appel.
Le président Sarkozy reçoit les dirigeants du Nouveau Centre.
- 24 novembre. Le PS organise à Avignon (Vaucluse) son premier forum de la rénovation consacré à la nation.
- 160 25 novembre. Émeutes urbaines à Villiers-le-Bel (Val-d'Oise), qui s'étendent le lendemain à d'autres communes de ce département.
- 28 novembre. Mme Royal révèle qu'elle avait proposé à M. Bayrou le poste de Premier ministre.
- 30 novembre-1^{er} décembre. Congrès fondateur du MoDem à Villepinte (Seine-Saint-Denis), qui emporte la dissolution de l'UDF créée en 1978 par le président Giscard d'Estaing. M. Bayrou, élu à la tête du parti, rentre en «résistance».
- 4 décembre. Mme Royal publie chez Grasset: *Ma plus belle histoire, c'est vous*.
- 5 décembre. L'ancien président Jacques Chirac est entendu, pour la deuxième fois, par un juge d'instruction à propos des chargés de mission de la Ville de Paris.
- 6 décembre. M. Sarkozy s'adresse directement au chef des FARC, à la télévision, en vue de la libération de Mme Ingrid Betancourt.
- 10 décembre. À l'occasion de sa visite en France, le colonel Khadafi plante sa tente de bédouin dans le jardin de l'hôtel de Marigny.
- 11 décembre. Réunion du comité de liaison de la gauche: «La politique de Nicolas Sarkozy, c'est gagner moins pour payer plus.»
- 13 décembre. Signature à Lisbonne du traité simplifié sur l'Union européenne qui remplace celui, caduc, établissant une Constitution pour l'Europe, de 2004.
Sur Europe 1, M. Guéant annonce la création de «ministres de mission» pour une durée limitée.
- 20 décembre. M. Bolufer, directeur de cabinet de Mme Boutin, démissionne, à la demande du Premier ministre, après les révélations du *Canard enchaîné* relatives à l'attribution d'un appartement à loyer modéré par la Ville de Paris.
- 26 décembre. Mme Royal dénonce, à l'occasion du séjour en Égypte du chef de l'État et de Mme Carla Bruni, «son comportement ostentatoire... qui met en cause l'indépendance et la dignité de la fonction présidentielle».
- 30 décembre. Dans *Le Journal du dimanche*, M. Hollande estime, à propos du chef de l'État: «Ce n'est pas simplement la fonction présidentielle qui est en cause, c'est une conception même de la politique. Le sarkozysme, c'est d'abord un narcissisme.»

AMENDEMENT

– *Cavaliers législatifs*. L'article 63 de la loi relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile, qui permet, pour la conduite d'études sur la mesure de la diversité des origines, de la discrimination et de l'intégration, le traitement de données mentionnant les origines raciales ou ethniques des personnes, a été introduit par un amendement dépourvu

de tout lien avec les dispositions figurant dans le projet déposé: ce motif de procédure, allégué par les saisissants, a suffi, «en tout état de cause», pour que la décision 557 DC du 15 novembre le déclare contraire à la Constitution (cons. 29).

V. Libertés publiques.

ASSEMBLÉE NATIONALE

– *Bibliographie.* B. Accoyer, «L'exécutif est plus puissant. Et le Parlement?», *Le Figaro*, 29-11; *L'Annuaire de l'Assemblée nationale*, octobre.

– *Autonomie financière.* L'Assemblée a fait procéder à l'autocertification de ses comptes par un cabinet d'audit, en relation avec la commission spéciale chargée de les vérifier et de les apurer, le 4 décembre (*JO*, 6-12).

– *Composition.* Élu à la présidence du FMI, M. Strauss-Kahn (s) a démissionné de son mandat (Val-d'Oise, 8^e) le 19 octobre (*JO*, 20-10). M. Pupponi (s) exerce ce dernier, au terme d'une élection partielle, le 16 décembre (*JO*, 18-10). Deux sièges ont été déclarés vacants, à la suite de l'annulation, par le Conseil constitutionnel, de l'élection de MM. Gorges (Eure-et-Loir, 1^{re}) (UMP) et Pomezec (Hauts-de-Seine, 12^e) (UMP), le 29 novembre (*JO*, 5-12). M. Goujon, sénateur de Paris (UMP), est devenu pleinement député (Paris 12^e), après que le Conseil constitutionnel eut rejeté la requête dirigée contre son élection, le 29 novembre (*JO*, 1^{er}-12).

– *Réception.* Le président Accoyer a accueilli, à l'hôtel de Lassay, le 11 décembre, le colonel Khadafi à l'occasion de sa visite officielle. L'opposi-

tion et une partie de la majorité dont M. Copé, président du groupe UMP, ont décliné l'invitation (*Le Monde*, 13-12).

– *Retraite des députés.* V. *Parlement.*

V. *Bicamérisme. Commission. Contentieux électoral. Loi. Loi de finances. Parlement. Parlementaires en mission.*

AUTORITÉ JURIDICTIONNELLE

– *Bibliographie.* P. Deumier, «Constitution et droit communautaire dérivé: la voix du Conseil d'État dans le dialogue des juges», *D*, 2007, p. 2742.

161

BICAMÉRISME

– *Bibliographie.* N. Havas, «Le droit de priorité en matière législative; l'article 39, alinéa 2 de la Constitution», *RDP*, 2007, p. 1207.

– *Séances plénières.* Au cours de l'année parlementaire 2006-2007, le Sénat a siégé 7 jours de plus que l'Assemblée nationale (Sénat, service de la séance).

V. Assemblée nationale. Sénat.

CODE ÉLECTORAL

– *Bibliographie.* *Code électoral*, *JO*, 2007.

– *Justification d'identité.* Un arrêté du 19 décembre, pris en application des articles R.5 et R.60 du code électoral énumère les pièces permettant de justifier l'identité d'un électeur dans les communes de 3 500 habitants et plus ou à l'appui d'une demande d'inscription sur les listes électorales (*JO*, 23-12).

– *Partie réglementaire*. Le décret 2007-1670 du 26 novembre (*JO*, 2-11) apporte un certain nombre de modifications aux dispositions réglementaires du code électoral concernant les listes électorales, la propagande, les opérations électorales, ainsi que les dispositions particulières à l'élection des députés, des conseillers généraux et des conseillers municipaux.

– *Polynésie française*. La loi 2007-1720 du 7 décembre porte modification de la partie législative (nouveaux art. L.390, L.408, notamment) (*JO*, 8-12).

162 V. Collectivités territoriales.

COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

– *Bibliographie*. J.-Y. Faberon et J. Ziller, *Droit des collectivités d'outre-mer*, LGDJ, 2007; M. Chauchat, « La collégialité contre le désordre (à propos du gouvernement calédonien) », in M. Chatti, N. Clinchamps et S. Vigier, *Pouvoir(s) et politique(s) en Océanie*, L'Harmattan, 2007, p. 67; H. Mokaddem, « Le destin commun à l'épreuve du corps à corps électoral en Nouvelle-Calédonie », *ibid.*, p. 91; « La coopération intercommunale à la croisée des chemins » (dossier), *AJDA*, 2007, p. 1857; « Réforme des statuts de l'outre-mer » (dossier), *RFDA*, 2007, p. 655; « Particularités des droits de l'outre-mer » (« lois du pays ») (dossier), *ibid.*, p. 1103; V. Dussart, « Brèves réflexions sur la mise en œuvre de la LOLF relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales », *RFFP*, n°100, 2007, p. 327; M. Chauchat, « La citoyenneté calédonienne », *CCC*, n°23, 2007, p. 70.

– *Concl.* S. Verclytte, sous CE, 13 décembre 2006, *Genelle* (« La Nouvelle-

Calédonie n'est plus une collectivité territoriale »), *RFDA*, 2007, p. 18.

– *Collectivités de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin*. Deux arrêtés en date du 25 octobre et du 17 décembre fixent la composition de leur conseil économique, social et culturel (*JO*, 24-11, et 19-12) (cette *Chronique*, n°124, p. 179).

– *Droit concordataire alsacien-mosellan*. Le décret 2007-1445 du 8 octobre fixe le classement indiciaire des personnels des cultes (*JO*, 10-10).

– *Dissolution des conseils municipaux*. Le ministre de l'Intérieur en indique le nombre par mandat municipal: 74 (1983-1989); 70 (1989-1995), 41 (1995-2001) et 51 depuis 2001 (AN, Q, 23-10).

– *Libre administration (art. 72 C)*. Le pouvoir de substitution accordé au représentant de l'État en Polynésie française, en cas d'absence de décisions des autorités décentralisées affectant le fonctionnement des services publics et l'application des lois, n'est pas contraire audit principe, selon le Conseil constitutionnel (559 DC), au motif que ses conditions d'exercice sont définies « avec précision », conformément à la jurisprudence SRU (436 DC) (cette *Chronique*, n°97, p. 149).

– *Prorogations d'une assemblée territoriale*. En application de sa jurisprudence (9 mai 2001, « Pouvoirs de l'Assemblée nationale ») (cette *Chronique*, n°99, p. 202), le Conseil constitutionnel (559 DC) a jugé que la dérogation apportée à la durée du mandat des membres de l'assemblée de la Polynésie française était conforme, dès lors qu'elle revêtait

un « caractère exceptionnel et transitoire » (cons. 16). On relèvera que « l'intérêt général » a été traité par préterition (cette *Chronique*, n° 117, p. 194). Par suite, un décret du Premier ministre 2007-1728 du 8 décembre, fait à Buenos Aires (Argentine), porte convocation des électeurs en vue du renouvellement de ladite assemblée (*JO*, 9-12). Le CSA a adressé des recommandations aux services audiovisuels (2007-8, 18 décembre) (*JO*, 1^{er}-1@44).

– *Statut modifié de la Polynésie française*. Les péripéties de la vie politique (cette *Chronique*, n° 124, p. 179) sont à l'origine de la LO 2007-1719 du 7 décembre, complétant celle du 27 février 2004 (cette *Chronique*, n° 110, p. 203), qui renforce la stabilité des institutions et la transparence de celles-ci (*JO*, 8-12), après déclaration de conformité du Conseil constitutionnel (2007-559 DC). Une loi 2007-1720 du 7 décembre en précise des modalités, au titre principal du code électoral. Au prix d'une simplification, la disposition emblématique du parlementarisme rationalisé d'outre-Rhin, la motion de défiance constructive est introduite (nouvel art. 156 de la LO du 27 février 2004), à l'exemple de la collectivité de Corse (cette *Chronique*, n° 59, p. 195). La quête d'une majorité électorale en vue de l'élection du président de la Polynésie française est aménagée, dans le respect du principe du pluralisme des courants d'idées et d'opinions (v. *Libertés publiques*) (nouvel art. 105). Les attributions de l'assemblée sont précisées (nouvel art. 17), ainsi que les modalités particulières de contrôle (nouvel art. 174). En dernière analyse, une plus grande transparence est recherchée avec la création d'une commission de contrôle budgétaire et

financier au sein de l'assemblée (nouvel art. 144-2).

V. *Conseil constitutionnel. Élections locales. Habilitation législative. Libertés publiques. Loi*.

COMMISSIONS

– *Bibliographie*. I. Bouhadana, *Les Commissions des finances des assemblées parlementaires en France: origines, évolutions et enjeux*, préface M. Bouvier, LGDJ, 2007.

V. *Loi de finances*.

163

COMMISSION D'ENQUÊTE

– *Infirmières bulgares*. L'Assemblée nationale a décidé à l'unanimité, le 11 octobre, la création d'une commission d'enquête sur les conditions de libération des infirmières et du médecin bulgares détenus en Libye et sur les récents accords franco-libyens. Présidée par M. Pierre Moscovici (s), son rapporteur étant M. Axel Poniatowski (UMP), la commission a notamment entendu MM. Jean-David Levitte, conseiller diplomatique à l'Élysée, le 29 novembre, et Claude Guéant, secrétaire général de la présidence, le 13 décembre; en revanche, l'audition de Mme Cécilia Sarkozy, qui était demandée par les socialistes, a été rejetée par la majorité de la commission (*BQ*, 30-11).

CONSEIL CONSTITUTIONNEL

– *Bibliographie*. *Les Grandes Décisions*, Dalloz, 14^e éd., 2007; S. Schmitt, « La nature objective du contentieux des normes: les exemples français et

italien», *RFDC*, 2007, p. 719; G. Carcassonne, «Les tests ADN» (entretien), *D*, 2007, p. 2991; V. Marinèse, «L'idéal législatif du Conseil constitutionnel. Étude sur la qualité de la loi», Thèse, Paris X-Nanterre, 2007; F. Mélin-Soucramanien, «Le Conseil constitutionnel, défenseur de l'égalité républicaine contre les *classifications suspectes*», *D*, 2007, p. 3017.

– CCC, n° 23, Dalloz, 2007.

– *Chr. RFDC*, 2007, p. 749; *LPA*, 29-10.

164 – *Notes*. F. Chaltiel, sous 2007-557, 15-11, *LPA*, 26-11; M. Guillaume, 2007-560 DC, 20-12, *ibid.*, 25/26-12.

– *Cérémonial*. À l'initiative du président Debré, le drapeau tricolore est présent désormais dans la salle des délibérations (France 2, 15-11) (cette *Chronique*, n° 122, p. 195).

– *Composition*. Pour la première fois depuis le 6 novembre 1962 (62-20 DC), le Conseil compte 11 membres dont, de manière inédite, deux anciens chefs de l'État de la V^e République; M. Chirac ayant siégé le 15 novembre, avec M. Valéry Giscard d'Estaing (cette *Chronique*, n° 111, p. 199). M. Debré les a accueillis à leur entrée, rue de Montpensier. L'événement a donné lieu à une couverture médiatique sans précédent.

– *Condition des membres*. M. Dutheillet de Lamothe a publié, avec Laurence Gay, *Les « Droits créances » constitutionnels* (Bruxelles, Bruylant, 2007). Empêché provisoirement, le président Debré a été remplacé dans sa fonction par Mme Schnapper, en cours de séance, le 25 octobre (AN, Savoie, 1^{re}) (*JO*, 31-10)

et pour toute la séance, le 22 novembre (AN, Paris, 15^e) (*JO*, 28-11) (cette *Chronique*, n° 121, p. 145).

– *Décisions*. V. tableau ci-contre.

– *Membres de droit*. M. Giscard d'Estaing, ayant pris position derechef (cette *Chronique* n° 123, p. 183), de manière publique, sur le traité de Lisbonne (« La boîte à outils du traité », *Le Monde*, 27-10), s'est déporté, en bonne logique, le 20 décembre, lorsque le Conseil a été appelé à se prononcer sur sa conformité à la Constitution (560 DC). Quant à M. Chirac, après avoir siégé le 15 novembre (557 DC); il avait refusé, arguant de son obligation de réserve, de se prononcer sur l'amendement ADN le 19 octobre à l'occasion de la visite à la Cité de l'immigration (*Le Monde*, 20/21-10); il a été mis en examen, le 21 novembre, au pôle financier du parquet de Paris, pour détournement de fonds publics (art. 432-15 du code pénal) dans l'affaire des chargés de mission de ladite ville. Dans un entretien au *Monde* de ce jour (« Vérité sur les chargés de mission de Paris »), il s'est justifié, comme naguère (cette *Chronique*, n° 124, p. 180). Dans une intervention à TF1, le lendemain, il s'est déclaré déterminé à défendre « la vérité et son honneur ». Mais, oublieux de l'intérêt de l'institution, nonobstant la présomption d'innocence, M. Chirac a participé aux séances ultérieures, en dehors de celle du 13 décembre (558 DC), et notamment, fait sans précédent, lors de l'examen du contentieux électoral, le 20 décembre (*JO* 27-12). Les anciens présidents de la République encadrent naturellement le président Debré, lorsqu'ils siègent, à l'exemple du précédent du 15 novembre (557 DC).

- 4-10 AN, Paris, 18^e à AN, Indre-et-Loire, 3^e (JO, 9-10). V. *Contentieux électoral*.
- 25-10 AN, Hauts-de-Seine, 2^e à AN, Val-de-Marne, 1^{re} (JO, 31-10). V. *Contentieux électoral*.
S, Hérault (JO, 31-10). V. *Contentieux électoral et ci-dessous*.
Nomination d'un rapporteur adjoint (JO, 1^{er}-11).
- 15-11 2007-557 DC. Loi relative à la maîtrise de l'immigration (JO, 21-11). V. *Amendement. Libertés publiques et ci-dessous*.
- 22-11 AN, Paris 15^e à AN, Bouches-du-Rhône, 16^e (JO, 28-11). V. *Contentieux électoral*.
- 29-11 AN, Paris, 12^e à AN, Rhône, 3^e (JO, 5-12). V. *Contentieux électoral et ci-dessous*.
- 6-12 2007-559 DC, LO tendant à renforcer la stabilité des institutions de la Polynésie française. (JO, 8-12). V. *Collectivités territoriales. Élections. Libertés publiques*.
- 13-12 AN, Bouches-du-Rhône, 15^e à AN, Val-de-Marne, 3^e (JO, 19-12). V. *Contentieux électoral et ci-dessous*.
2007-558 DC, Loi de financement de la sécurité sociale pour 2008 (JO, 21-12). V. *Loi de financement de la sécurité sociale*.
- 20-12 AN, Hauts-de-Seine, 10^e à AN, Seine-et-Marne, 8^e (JO, 27-12). V. *Contentieux électoral*.
2007-560 DC, Traité modifiant le traité sur l'Union européenne (JO, 29-12). V. *Engagement international, Parlement et ci-dessous*.

165

– *Non-événement*. Pour la deuxième fois consécutive (cette *Chronique*, n° 121, p. 146), la loi de finances de l'année et la loi de finance rectificative n'ont pas été déferées au Conseil. Bercy serait-il plus sensible à des amendements de l'opposition ?

– *Président*. De manière inédite, semble-t-il, M. Jean-Louis Debré a commenté la décision 557 DC (*Loi Hortefeux*) sur RTL, le 16 novembre et dans un entretien au *Monde* daté du lendemain. Cependant, à l'inverse de ses prédécesseurs (cette *Chronique*, n° 113, p. 221), il

n'a pas été rapporteur de la décision 559 DC relative au traité de Lisbonne.

– *Procédure*. Au titre du contentieux de la loi, le Conseil a rappelé qu'une saisine parlementaire complémentaire était irrecevable, faute de satisfaire à la condition des 60 signatures (cette *Chronique*, n° 93, p. 238). Deux mémoires additionnels présentés respectivement par 15 députés déjà signataires, et 23 sénateurs, dont 22 déjà signataires, ont été écartés (557 DC). Le Conseil a multiplié les réserves d'interprétation (557 ; 558 et 559 DC) ; des réserves ayant

valeur de directives (557 DC, à propos de l'article 13 de la loi sur l'immigration). À propos du statut de la Polynésie française, il a vérifié la prise en considération de réserves qu'il avait exprimées naguère (2004-490 DC, 12 février 2004) (cette *Chronique*, n° 110, p. 203). MM. Badinter (s) et Bayrou (MoDem) ont signé la saisine relative à la loi sur l'immigration (559 DC).

Concernant l'examen du traité de Lisbonne (art. 54 C), la décision, à l'accoutumée, a été rendue avec célérité, en une semaine, pour s'en tenir au temps officiel; le travail en amont s'effectuant dès le 19 octobre, date à laquelle l'accord politique a été réalisé. L'identité de contenu, pour une part importante, a préjugé celui de la décision 560 DC par le recours à la technique de la « motivation par référence »; d'autant que le calendrier parlementaire concernant la convocation du Congrès était arrêté préalablement. C'est la 12^e fois que le contrôle de contrariété est mis en œuvre (cette *Chronique*, n° 120, p. 179).

À propos du contentieux électoral, le principe de la contradiction a été conforté, au plan oral (cette *Chronique*, n° 78, p. 184). À preuve, la décision AN, *Eure-et-Loir*, 1^{re} rendue le 29 novembre qui fait état de l'audition des parties et de leurs conseils, lesquels ont plaidé en robe (*JO*, 5-12). La demande d'audition doit être présentée devant la section d'instruction, qui en apprécie l'intérêt. Le Conseil en *plenum* auditionne les intéressés; le rapporteur de la section siègeant aux côtés des membres du secrétariat juridique; les conseillers ont la possibilité de poser les questions qu'ils jugent utiles. Les visas de la décision précitée usent, à cet égard, de la formulation caractéristique du Conseil d'État et de la Cour de cassation, en matière de

représentation: « vu le mémoire présenté pour » et non « par ».

En outre, des mesures d'instruction « très innovantes » ont été inaugurées dans le contentieux électoral à l'occasion de la décision du 25 octobre (s, Hérault); le chef du bureau des élections de la préfecture et le président du TGI de Montpellier qui présidait le collège électoral, ont été entendus sous serment par le rapporteur de la section d'instruction (art.42, alinéa 2 de l'ordonnance 58-1067 du 7 novembre 1958 portant LO sur le Conseil constitutionnel) (cette *Chronique*, n° 60, p. 206).

V. *Collectivités territoriales. Contentieux électoral. Engagement international. Libertés publiques. Pouvoir réglementaire.*

CONSEIL DES MINISTRES

– *Audition.* En application de l'article L.552 CPP, le Conseil a autorisé, le 21 novembre, l'audition de Mme Alliot-Marie, en qualité de simple témoin, dans l'affaire Clearstream. Elle sera entendue le 21 décembre (*Le Monde*, 23-11 et 23-12) (cette *Chronique*, n° 121, p. 158).

– *Délocalisation.* Le président Sarkozy a réuni, le 30 novembre, le Conseil à Ajaccio (Corse-du-Sud) (*Le Monde*, 2-11) (cette *Chronique*, n° 124, p. 181).

– *Conseil franco-allemand.* Pour la huitième fois (cette *Chronique*, n° 118, p. 187), il s'est réuni, le 12 novembre, sous la coprésidence inédite de M. Sarkozy, à Berlin (*Le Monde*, 14-11).

CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

– *Visite présidentielle.* M. Sarkozy s'est rendu, le 17 octobre, à l'assemblée du palais d'Iéna. Il y a prononcé un discours consacré à la lutte contre la pauvreté (*Le Monde*, 19-10).

CONSEIL SUPÉRIEUR
DE LA MAGISTRATURE

– *Bibliographie.* Rapport d'activité 2006, Paris, 2007.

– *Présidence.* Anticipant la révision constitutionnelle, le président Sarkozy n'a pas présidé la réunion du CSM au cours de laquelle ont été nommés, le 17 décembre, des chefs de cour et de juridiction, ainsi que des magistrats à la Cour de cassation (réunion dite « CSM Élysée »); c'est le garde des Sceaux, vice-président du CSM, qui a présidé cette réunion (*BQ*, 17-12).

CONTENTIEUX ÉLECTORAL

– *Élections législatives.* Le Conseil constitutionnel a achevé le 20 décembre l'examen des 592 requêtes visant les élections des 10 et 17 juin 2007, à l'exception d'une seule dont d'instruction n'était pas achevée. Il n'a annulé les opérations électorales que dans deux circonscriptions, contre sept en 2002. L'élection de M. Jean-Pierre Gorges, député sortant UMP d'Eure-et-Loir (1^{re}), maire de Chartres, a été annulée au motif qu'au titre de président de l'office d'HLM de cette ville, il avait procédé à 18 cérémonies d'inauguration de logements entre mars et avril 2007: la répétition de ces manifestations dans un délai aussi rapproché revêtait le caractère d'une manœuvre qui, eu égard à la faiblesse de l'écart

des voix (59 voix), a altéré le résultat du scrutin; toutefois, le Conseil a estimé que les dépenses exposées par l'office HLM à l'occasion de ces manifestations ne pouvaient pas être regardées comme des dépenses qui auraient dû figurer dans le compte de campagne du candidat et qu'il n'y a donc pas lieu de prononcer l'inéligibilité de M. Gorges (29-11). En revanche, M. Philippe Pemezec, député sortant UMP des Hauts-de-Seine (12^e), n'a pas bénéficié de cette indulgence et il a été déclaré inéligible pour un an; d'une part, sa permanence électorale avait été installée dans un bâtiment situé sur le domaine public de la commune du Plessis-Robinson dont il est maire sans acquitter de redevance, enfreignant ainsi l'interdiction de dons d'une personne morale (art. L. 52-8 du code électoral); d'autre part, son compte de campagne ne comporte pas les dépenses engagées pour la publication et la promotion d'un ouvrage vantant la gestion du Plessis-Robinson, des séances de dédicace ayant notamment eu lieu avant le 1^{er} tour et présentant un lien direct avec l'élection, ce qui entraîne son inéligibilité en vertu de l'article LO 128 (29-11).

– *Élection sénatoriale.* L'élection de M. Raymond Couderc dans l'Hérault était contestée par son adversaire socialiste au motif que le nom du remplaçant éventuel du candidat UMP ne figurait pas sur les bulletins manuscrits, contrairement aux prescriptions de l'article R.170 du code électoral; mais l'instruction a révélé que des indications erronées avaient été données par les présidents de bureaux de vote sur l'absence de nécessité de mentionner le nom du remplaçant; compte tenu de ce que les noms des deux candidats et de leurs remplaçants étaient affichés dans chaque isolement et de

ce que les indications erronées fournies aux électeurs l'avaient été à dessein, le Conseil a jugé qu'il n'y avait pas lieu, « dans les circonstances particulières de l'espèce », d'annuler l'élection (2007-4002, 25 octobre).

V. Conseil constitutionnel.

COUR DES COMPTES

168

– *Bibliographie.* Ph. Séguin, « La Cour, vigie des finances publiques », *RFFP*, n° 100, 2007, p. 223; B. Cieutat, « Les évolutions récentes de la Cour des comptes », *ibid.*, p. 229; J.-Ph. Vachia, « La Cour des comptes : une nouvelle approche des comptes », *ibid.*, p. 239.

V. Loi de finances.

COUR DE JUSTICE DE LA RÉPUBLIQUE

– *Prestation de serment.* Les députés élus y ont procédé les 16 et 23 octobre (cette *Chronique*, n° 124, p. 182).

V. Assemblée nationale.

DROIT ADMINISTRATIF

– *Bibliographie.* *Les Grands Arrêts de la jurisprudence administrative*, Dalloz, 16^e éd., 2007; O. Gohin, *Contentieux administratif*, Litec, 5^e éd., 2007.

DROIT COMMUNAUTAIRE ET EUROPÉEN

– *Bibliographie.* H. Haenel, *Le Traité de Lisbonne* (Délégation pour l'Union européenne), S, n° 76, 2007; Y. Poirmeur et D. Rosenberg, *Droit européen des partis politiques*, Ellipses, 2007;

E. Barbe, *L'Espace judiciaire européen*, La Documentation française, 2007; F. Chaltiel, « L'adaptation du système administratif français à l'Union européenne à la veille de la présidence française », *LPA*, 14-12; H. Gaudin, « Jurisprudence communautaire » (2006), *RDP*, 2007, p. 1437; B. Mathieu, « Les rapports normatifs entre le droit communautaire et le droit national. Bilan et incertitudes relatifs aux évolutions récentes de la jurisprudence des juges constitutionnel et administratif français », *RFDC*, p. 675; B. Nabli, « La figure du législateur de l'Union européenne », *ibid.*, 2007, p. 695; F. Chaltiel, « La citoyenneté européenne », *CCC*, n° 23, 2007, p. 64.

– *Lutte contre la corruption.* La loi 2007-1598 du 13 novembre est applicable aux organismes créés en application du traité sur l'Union européenne (nouvel art. 435-1 du code pénal et suiv.)

– *Transposition des directives communautaires.* Le secrétaire d'État aux affaires européennes indique que la France comble son retard, soit 1,2 % du stock ou 19 directives sur 1 628. Elle occupe désormais le 10^e rang sur 25 (AN, Q, 23-10) (cette *Chronique*, n° 121, p. 149).

V. Conseil constitutionnel. Engagement international. Parlement.

DROIT CONSTITUTIONNEL

– *Bibliographie.* L. Favoreu (†) (coord.) *Droit constitutionnel*, Dalloz, 10^e éd., 2007; D. Turpin, *Droit constitutionnel*, PUF, 2^e éd., 2007; P. Türk, *Théorie générale du droit constitutionnel*, Gualino éditeur, 2007; F. Mélin-Soucramanian, *Les Grandes Démocraties. Constitutions des États-Unis, de l'Al-*

Allemagne, de l'Espagne et de l'Italie, Dalloz, 2007.

ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE

– *Bibliographie*. Rapport de la Commission nationale de contrôle de la campagne pour l'élection présidentielle (scrutins des 22 avril et 6 mai 2007), *JO*, 10-10; H. Roussillon (dir.), *Les Élections présidentielles et les Élections législatives de 2007*, Toulouse, Presses de l'Université des sciences sociales, 2007.

ÉLECTIONS LÉGISLATIVES

– *Bibliographie*. H. Portelli, « Les élections législatives des 10 et 17 juin 2007 », *Regards sur l'actualité*, n° 334, octobre, La Documentation française, 2007, p. 53; S. Aromatario, « L'absence traditionnelle du mode de scrutin dans la Constitution française: cause de l'instabilité chronique des modes de scrutin législatifs », *RFDC*, 2007, p. 601; « 2007: élections du changement ? », *RPP*, n° 1044, juillet 2007.

– *Élection partielle*. Au scrutin de ballottage, le 16 décembre, M. Pupponi a conservé le siège au ps, à la suite de la démission de M. Strauss-Kahn (*JO*, 18-12).

V. Collectivités territoriales.

ÉLECTIONS LOCALES

– *Campagne électorale*. Le CSA a adressé, le 13 novembre, une recommandation (2007-7) à l'ensemble des services de télévision et de radio en vue des élections cantonales et municipales (*JO*, 11-12, @ 66). Un accès équitable à l'an-

tenne est retenu s'agissant de l'actualité liée auxdites élections. V. *La Lettre du CSA*, n° 211, p. 2.

– *Élections cantonales*. La ministre de l'Intérieur indique que depuis 1958, en métropole, 238 décrets ont créé de nouveaux cantons et 6 pour en supprimer (*AN*, Q, 4-12).

– *Plafonds des dépenses électorales*. Le décret 2007-1656 du 23 novembre porte majoration (coefficient 1,24) desdits plafonds applicables à Mayotte et à l'élection des assemblées calédoniennes (*JO*, 25-11).

V. *Collectivités territoriales. Libertés publiques*.

ENGAGEMENT INTERNATIONAL

– *Bibliographie*. H. Haenel, *Le Traité de Lisbonne*, Délégation pour l'Union européenne, Sénat, rapport n° 76, 2007.

– *Note*. M. Guillaume, « La Constitution et le traité de Lisbonne du 13 décembre 2007 », *LPA*, 25/26-12.

– *Traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne*. Sur recours du chef de l'État (art. 54C), le Conseil constitutionnel s'est prononcé, le 20 décembre, sur la compatibilité entre ce traité et la Constitution (2007-560 DC), au vu des normes de références reproduites (cons. 9), qu'il avait dégagées, le 19 novembre 2004, à propos du traité établissant une « Constitution pour l'Europe » (cette *Chronique*, n° 113, p. 229). D'une manière générale, le nouveau traité s'est employé à écarter la démarche fédérale de naguère en

supprimant, de manière topique, la clause de suprématie du droit communautaire, la terminologie qui distinguait « la loi européenne » et « la loi-cadre européenne », ainsi que les signes identitaires de l'Union européenne.

Le Conseil qui en prend acte se borne simplement en s'adossant à l'article 88-1C, qui figure, du reste, avec une mention particulière dans les visas, à rappeler que « le constituant a ainsi consacré l'existence d'un ordre juridique communautaire intégré à l'ordre juridique interne et distinct de l'ordre juridique international » (cons. 7).

170 Au surplus, le Conseil, ayant écarté l'autorité de la chose jugée propre au traité caduc de 2004, a cependant utilisé la technique de la « motivation par référence » (M. Guillaume), en distinguant deux cas de figure : les dispositions relatives aux droits fondamentaux de l'Union et celles afférentes aux compétences et au fonctionnement de l'Union européenne.

I. Le traité de Lisbonne se borne à énoncer que « l'Union reconnaît les droits, les libertés et les principes énoncés dans la Charte des droits fondamentaux du 7 décembre 2000 ». Le Conseil en a tiré la conséquence que ladite Charte avait la même valeur juridique que le traité et que, pour les mêmes motifs que ceux énoncés en 2004, elle n'appelait pas une révision préalable de la Constitution (cons. 12). Quant à l'adhésion de l'Union à la CEDH, elle entrera en vigueur après son approbation par les États membres, selon leurs propres règles constitutionnelles. Ce qui signifie le recours, en France, à l'autorisation législative visée à l'article 53C (cons. 13).

II. S'agissant des compétences et du fonctionnement de l'Union, le Conseil s'est livré à un tri entre les dispositions identiques ou non au traité antérieur de 2004 : dispositions identiques qui appelaient une révision de la Constitution, celles relatives aux matières « régaliennes » transférées relevant de la règle de la majorité (cons. 17) ; ou dispositions nouvelles (lutte contre le terrorisme ; institution d'un parquet européen à propos des atteintes aux intérêts financiers de l'Union) (cons. 18 et 19), motif pris que lesdites dispositions affectaient « les principes essentiels d'exercice de la souveraineté nationale ». Autant de dispositions relevées par le Conseil à l'origine d'une nouvelle révision de la Constitution, soit la troisième version du titre XV (cette *Chronique*, n° 114, p. 93).

V. *Conseil constitutionnel. Parlement.*

GOUVERNEMENT

– *Bibliographie.* B. Dolez, « Le gouvernement Fillon », *Regards sur l'actualité*, n° 334, octobre, La Documentation française, 2007, p. 59 ; L. Wauquiez, « Nouvelle politique, nouvelle communication ? », *Commentaire*, n° 120, 2007, p. 1005.

– *Composition.* Un décret du 22 octobre a nommé M. Bernard Laporte secrétaire d'État aux sports auprès de la ministre de la Santé (*JO*, 23-10). L'annonce est devenue réalité. C'est le premier remaniement du gouvernement Fillon II (cette *Chronique*, n° 123, p. 189).

– *Continuité de l'État.* Le Conseil constitutionnel (559 DC) a validé l'article 166 de LO du 7 décembre relative

au statut de la Polynésie française attribuant, sur le fondement de l'article 72C *in fine*, un pouvoir de substitution au haut-commissaire de la République, pour remédier, sous le contrôle du juge, à l'absence de décision des autorités décentralisées, de nature à compromettre le fonctionnement des services publics et l'application des lois.

Une circulaire du Premier ministre a fixé les règles de permanence pour les soirées des 24 et 31 décembre dans les ministères: le ministre peut être représenté physiquement par le secrétaire d'État qui l'assiste; à défaut par son directeur de cabinet (*Le Figaro*, 14-12).

– *Réseau électronique*. Un intranet sécurisé interministériel pour la synergie gouvernementale (ISIS) a été inauguré, le 27 novembre (*Le Monde*, 28-11).

– *Séminaire*. Le Premier ministre a convié les membres du gouvernement, le 17 novembre, en vue de la présidence française de l'Union européenne, au second semestre 2008 (*Le Figaro*, 18-11) (cette *Chronique*, n° 124, p. 184).

V. *Ministres. Premier ministre. Président de la République*.

HABILITATION LÉGISLATIVE

– *Ordonnances ultra-marines (art. 74-1 C)*. L'ordonnance 2007-1434 du 5 octobre porte extension du CGCT aux communes de la Polynésie française, ainsi qu'à leurs groupements (*JO*, 6-10) (cette *Chronique*, n° 124, p. 185).

– *Habilitations furtives*. Les articles 58 et 59 de la loi 2007-1631 du 20 novembre relative à l'immigration autorisent le gouvernement à recourir à l'article 38C

afin de procéder aux adaptations nécessaires dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie. De la même façon, les articles 28 et 29 de la loi 2007-1787 du 20 décembre, en matière de simplification du droit, habilite ce dernier en ce qui concerne la partie législative de codes (transport, recherche) (*JO*, 21-11 et 21-12) (cette *Chronique*, n° 116, p. 202).

– *Non-habilitation*. La ratification par la loi des décrets approuvant un projet ou une proposition de « loi du pays » de Polynésie française a fait l'objet d'une réserve d'interprétation par le Conseil constitutionnel (559 DC). Cette procédure ne concerne pas les ordonnances de l'article 38 C (cons. 41).

V. *Collectivités territoriales. Loi*.

LIBERTÉS PUBLIQUES

– *Bibliographie*. R. Cabrillac, M.-A. Frison-Roche et Th. Revet (sous dir.), *Libertés fondamentales et Droits de l'homme*, Dalloz, 7^e éd., 2007; L. Gay et O. Dutheillet de Lamothe, *Les « Droits créances » constitutionnels*, Bruxelles, Bruylant, 2007; O. Le Bot, *La Protection des libertés fondamentales par la procédure du référé-liberté*, préface de B. Stirn, avant-propos d'A. Roux, LGDJ, 2007; H. Oberdorff et J. Robert, *Libertés fondamentales et Droits de l'homme*, Montchrestien, 7^e éd., 2007; A.-M. Le Pourhiet (coord.), « La citoyenneté », CCC, n° 23, Dalloz, 2007, p. 62; F. Julien-Laferrrière, « Nature des droits attachés à la nationalité », *ibid.*, p. 82; E. Derieux, « Caractéristiques générales et évolutions récentes du droit français de l'audiovisuel », *LPA*, 26-10; N. Hutten et M.-A. Cohendet,

«La charte de l'environnement deux ans après: chronique d'une anesthésie au Palais-Royal», *Revue juridique de l'environnement*, 2007, p. 277.

– *Concl.* D. Casas, sous CE, 31 mai 2006, *GISTI* (Les étrangers et le principe d'égalité), *RFDA*, 2007, p. 1194 et L. Vallée, sous CE, 18 juillet 2006, *GISTI*, *ibid.*, p. 1201.

– *Communication.* V. *Élections locales. Président de la République.*

172 – *Contrôleur général des lieux de privation de liberté.* La loi 2007-1545 du 30 octobre crée cette nouvelle autorité indépendante afin de s'assurer du respect des droits fondamentaux des personnes privées de liberté (*JO*, 31-10). Il est nommé par décret présidentiel après avis de la commission parlementaire compétente. La fonction est incompatible avec tout emploi public, toute activité professionnelle et tout mandat électif (art. 2).

– *Discrimination.* C'est pour un motif de procédure que la décision 557 DC du 15 novembre a censuré l'article 63 de la loi relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile, qui permet, sous réserve d'une autorisation de la CNIL, le traitement de données mentionnant les origines raciales ou ethniques des personnes, en vue d'études sur la mesure de la diversité des origines, de la discrimination et de l'intégration; mais le Conseil a aussi considéré que, si ces traitements «peuvent porter sur des données objectives, ils ne sauraient, sans méconnaître le principe énoncé par l'article 1^{er} de la Constitution, reposer sur l'origine ethnique ou la race». À ce propos, le président de la CNIL a estimé

que «le Conseil nous met dans une position intenable» et que la position qu'elle avait prise, qui est à l'origine de l'amendement, n'a pas été comprise (*Libération*, 23-11). V. *Amendement.*

– *Droit au regroupement familial.* V. *Amendement* et *ci-dessous.*

– *Droit au respect de la vie privée.* V. *Amendement* et *ci-dessous.*

– *Dignité de la personne humaine.* V. *Amendement* et *ci-dessous.*

– *Égalité devant la justice.* Fidèle à sa jurisprudence (23 juillet 1975, *GD*, p. 420), le Conseil constitutionnel (559 DC) a censuré l'article 32 II de la LO relative au statut de la Polynésie française, motif pris qu'«il instaurait une différence de situation entre les représentants à l'assemblée territoriale et les autres justiciables qui n'était pas justifiée au regard de l'objectif de contrôle juridictionnel des actes administratifs» (cons. 26).

– *Égalité devant la loi.* V. *Amendement. Loi de financement de la sécurité sociale.*

– *Égalité entre électeurs ou candidats.* Pour la première fois, il semble, le Conseil constitutionnel (559 DC) a précisé que, s'il est loisible au législateur d'arrêter des modalités électorales en vue de favoriser la constitution d'une majorité stable et cohérente, il ne saurait affecter l'égalité «dans une mesure disproportionnée [qui] méconnaîtrait le principe du pluralisme des courants d'idées et d'opinions, lequel est un fondement de la démocratie» (cons. 12). Sous ce rapport, l'instauration, en vue

de l'élection des membres de l'assemblée de la Polynésie française, d'un scrutin de liste à deux tours avec répartition des sièges à la proportionnelle, suivant la règle de la plus forte moyenne, entre les listes ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés, autant que l'exigence d'un seuil de 12,5 % des suffrages exprimés pour l'accès au 2^e tour, « ne portent pas au pluralisme des courants d'idées et d'opinions une atteinte manifestement excessive au regard de l'objectif recherché » (cons. 13).

– *Liberté d'aller et venir*. Sempiternelle démarche (cette *Chronique*, n°120, p. 183), la loi 2007-1631 du 20 novembre relative à l'immigration a été promulguée, après déclaration de validité par le Conseil constitutionnel (2007-557 DC). Un arrêté du 5 octobre dresse la liste des centres de rétention administrative (JO, 13-10).

– *Parité*. V. *République*.

– *Privatisation*. Le décret 2007-1784 du 19 décembre procède au transfert du secteur public au service privé de la société Gaz de France (JO, 20-12).

– *Test ADN*. L'article 13 de la loi relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile, prévoit qu'en cas d'inexistence ou de doute sérieux sur l'authenticité de l'acte d'état civil d'un demandeur de visa souhaitant rejoindre ou accompagner l'un de ses parents, son identification par ses empreintes génétiques peut être demandée afin d'établir la filiation avec sa mère; ces dispositions étaient contestées à plusieurs titres, mais la décision 557 DC du 15 novembre a rejeté les griefs au prix de deux réserves. D'une part, l'article 13

ne méconnaît pas le principe d'égalité dès lors qu'il n'institue pas « des règles particulières de filiation qui pourraient conduire à ne pas reconnaître un lien de filiation légalement établi au sens de la loi (étrangère) qui lui est applicable », ce qui concerne la preuve par possession d'état; en outre, ces dispositions ne pourront priver l'étranger de la possibilité de justifier le lien de filiation par d'autres modes de preuve admis par la loi applicable (cons. 9). D'autre part, l'application du nouveau dispositif « ne saurait avoir pour effet de dispenser les autorités diplomatiques ou consulaires de vérifier, au cas par cas, sous le contrôle du juge, la validité et l'authenticité des actes de l'état civil produits »: sous cette réserve, les dispositions incriminées ne portent pas atteinte au droit de mener une vie familiale normale garantie par le 10^e alinéa du préambule de 1946 (cons. 16). Au surplus, la limitation à la filiation avec la mère est propre à concilier « le droit à une vie familiale normale, le respect de la vie privée de l'enfant et du père et la sauvegarde de l'ordre public, qui inclut la lutte contre la fraude » (cons. 11). En dernier lieu, ces dispositions ne sont pas définies en termes imprécis ou équivoques et le renvoi à un décret en Conseil d'État de la liste des États dont l'état civil est défaillant et des modalités d'application ne méconnaît pas la compétence du législateur (cons. 20 et 21).

V. *Collectivités territoriales*. Conseil constitutionnel. *Président de la République*.

LOI

– *Bibliographie*. J.-L. Halpérin, « De la violence législative », *D*, 2007, p. 2957;

M.-C. Runavot, « La procédure d'élaboration de la loi pour l'égalité des chances : une nouvelle lecture institutionnelle de la Constitution », *RFDC*, 2007, p. 811 ; Sénat, *La Qualité de la loi*, doc. n° EJ3, 2007.

174

– *Consultation de l'assemblée de la Polynésie française*. Cette dernière est appelée à émettre un avis sur un projet ou une proposition de loi la concernant. Par suite, le haut-commissaire de la République est tenu de procéder à cette consultation, à la demande du président de l'Assemblée nationale ou du président du Sénat (art. 9 de la LO du 7 décembre). Cependant, le Conseil constitutionnel (559 DC) a estimé, à la faveur d'une réserve d'interprétation, que cette démarche ne saurait être comprise comme signifiant la possibilité d'enjoindre au représentant de l'État de déclarer l'urgence afin de réduire le délai de consultation (cons. 33). La séparation des pouvoirs récuse la compétence liée.

– *Délégué*. En réaction aux habilitations conférées naguère au gouvernement (cette *Chronique*, n° 108, p. 177), la loi 2007-1787 du 20 décembre, d'origine parlementaire, porte simplification du droit (*JO*, 21-12). Des lois obsolètes ont été abrogées. V. Rapport Blanc, AN, n° 244.

V. Amendement. Bicamérisme. Collectivités territoriales. Conseil constitutionnel. Habilitation législative. Parlement. Pouvoir réglementaire.

LOI DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

– *Bibliographie*. J.-É. Schoettl, « La sanction constitutionnelle de l'abus du

droit d'amendement dans la LFSS pour 2007 », *RFDA*, 2007, p. 134.

– *Conformité de la loi pour 2008*. Après saisine du Conseil constitutionnel (558 DC), la loi 2007-1786 du 19 décembre (*JO*, 21-12) a été promulguée. Sans être aussi démonstrative que celle de l'année écoulée (cette *Chronique*, n° 121, p. 152), la décision n'en demeure pas moins significative de la volonté réitérée de pourchasser les cavaliers sociaux afin de respecter le cloisonnement normatif. Douze d'entre eux avaient été censurés, en 2006, 17 le seront cette fois-ci, en application du critère objectif d'absence d'effet ou d'effet trop indirect sur les recettes ou les dépenses. Préalablement, le Conseil avait validé l'instauration d'une franchise forfaitaire pour certains frais relatifs à des médicaments, dans le respect du principe de l'égalité et de l'exigence de valeur constitutionnelle inhérents à l'équilibre financier de la Sécurité sociale (cons. 4 et 5). Cependant, à l'aide d'une réserve d'interprétation, le Conseil a estimé que le montant de ladite franchise et le niveau des plafonds « devront » être fixés de manière à ne pas remettre en cause l'exigence de la protection de la santé énoncée au 11^e alinéa du préambule de la Constitution de 1946.

V. Libertés publiques. Loi. Loi de finances.

LOI DE FINANCES

– *Bibliographie*. N. Clinchamps (dir.), *La Loi organique relative aux lois de finances (LOLF) et l'outre-mer*, La Documentation française, 2007 ; « LOLF : le bilan », *Regards sur l'actualité*, n° 335, novembre, La Documentation française, 2007 ; D. Migaud, « Le contrôle

parlementaire des finances publiques », *RFFP*, n° 100, 2007, p. 289; D. Huron, F. Marty et J. Spindler, « De la certification des comptes de l'État : principes, enjeux et difficultés », *ibid.*, p. 135.

– *Certification des comptes de l'État et de la Sécurité sociale.* Pour la mise en œuvre de l'article 58 LOLF et de l'article LO 132-2-1 du code des juridictions financières, un décret 2007-1431 du 4 octobre est intervenu (nouveaux art. R.137-1 et suiv.).

– *Procédure spéciale d'examen.* La conférence des présidents de l'Assemblée nationale a décidé que divers budgets seraient examinés selon la procédure de commissions élargies à l'ensemble des députés (art. 117 RAN). À ces réunions, ont été conviés les ministres concernés, les rapporteurs spéciaux de la commission des finances, les rapporteurs pour avis, les porte-parole des groupes et les députés intéressés (*JO*, 3-10).

V. *Assemblée nationale. Conseil constitutionnel.*

MAJORITÉ

– *Réunions à l'Élysée.* Pour la deuxième fois (cette *Chronique*, n° 123, p. 193), le président Sarkozy a réuni les parlementaires de la majorité, le 3 octobre. « Pour un président de la République, l'ouverture ne devrait pas être un choix, mais un devoir », a-t-il affirmé, car il se veut « président de tous les Français » et pas celui d'un « clan » ou d'une « secte » (*Le Figaro*, 4-10). Ces propos répondaient aux réserves qui s'étaient exprimées au sein de la majorité à l'égard des nominations de personnalités de gauche au gouvernement. D'autre part, le petit

déjeuner des responsables de la majorité qui a lieu chaque semaine à Matignon s'est tenu, le 9 octobre, à l'Élysée et il a été prévu qu'il en sera de même une fois par mois (*ibid.* 10-10).

– *Hésitations.* Sur les 321 députés UMP, 277 seulement ont voté la loi sur la maîtrise de l'immigration, 21 s'abstenant et 4 votant contre; les 21 députés du Nouveau Centre se sont divisés : 4 pour, 4 contre et 10 abstentions (*Débats*, AN, 23 octobre).

MINISTRES

– *Bibliographie.* S. Thébault, *L'Ordonnateur en droit public financier*, préface de M. Bouvier, LGDJ, 2007.

– « *Métier?* » À M. Laporte qui affirmait, lors de son entrée au gouvernement : « J'aurai un nouveau métier. Si cela me plaît, je resterai », Mme Bachelot a répliqué : « La question n'est pas que cela plaise ou non; on remplit une fonction pour le bien des Français » (*Le Figaro*, 22-10).

– *Solidarité.* « Dégueulasse ! » Ainsi, Mme Amara a-t-elle jugé sur France Inter, le 9 octobre, à propos de l'amendement ADN, « l'instrumentalisation de la politique de l'immigration », provoquant de vives réactions au sein de l'UMP. Mais, tour à tour, le chef de l'État et le Premier ministre ont apaisé la querelle (*Le Figaro*, 9 et 10-10). La venue, en France, du colonel Khadafi a été vivement condamnée par Mme Yade (cette *Chronique*, n° 124, p. 189). Dans un entretien au *Parisien*, le 10 décembre, elle a estimé que « notre pays n'est pas un paillason sur lequel un dirigeant, terroriste ou non, peut venir s'essuyer les pieds du

sang de ses forfaits... La France ne doit pas recevoir ce baiser de la mort ». Pour sa part, M. Kouchner a estimé « qu'il n'était pas question d'oublier au nom de la Realpolitik le nom des victimes du régime libyen » (*La Croix*, 11-12).

Après avoir été convoquée par le chef de l'État, l'attitude de la secrétaire d'État a été recadrée par le secrétaire général de l'Élysée qui, sur France 2, ce jour, a opposé « la voix de la France » et « une sensibilité aux droits de l'homme » (*ibid.*, 12-12). Jeu de rôles sous couvert de solidarité ?

176 En contrepoint aux propos de M. Estrosi, le Premier ministre a rappelé, le 20 décembre, à l'occasion de la réunion du comité des signataires de l'accord de Nouméa, son souci d'une « application loyale » de ce dernier (*Le Monde*, 17-10 et 22-12).

V. Gouvernement. Premier ministre.
Président de la République.

OPPOSITION

– *Bibliographie*. I. Bouhadana et W. Gilles, « La présidence de la commission des finances par un membre de l'opposition parlementaire : potentialité et enjeux », *RFFP*, n° 100, 2007, p. 295.

ORDRE DU JOUR

– *Proposition*. La proposition de loi du Nouveau Centre rendant éligibles à la 1^{re} fraction de l'aide publique les partis ayant obtenu au moins 15 députés, enregistrée le 17 octobre, a été inscrite dès le 23 par le gouvernement à l'ordre du jour prioritaire du 24 octobre (p. 3133). Les candidats du Nouveau Centre, qui compte 21 élus, n'ont pas recueilli 1 % des suffrages exprimés dans 50 circons-

criptions le 10 juin 2007, ce qui exclut ce parti de l'aide publique, car seuls les partis bénéficiaires de la 1^{re} fraction ont accès à la seconde qui est attribuée proportionnellement au nombre de parlementaires s'y rattachant (article 9 de la loi du 11 mars 1988 modifiée). En raison de la faible mobilisation des députés de l'UMP, le Nouveau Centre demanda la vérification du quorum pour retarder le vote de l'exception d'irrecevabilité déposée par M. François Bayrou contre cette proposition de ses anciens amis ; à la reprise de la séance, l'exception fut repoussée, mais M. Bayrou invoqua l'article 40C, ce qui appelait une décision du bureau de la commission des finances, et le secrétaire d'État aux relations avec le Parlement saisit ce motif pour renvoyer la discussion à une problématique séance ultérieure.

V. Partis. Quorum.

PARLEMENT

– *Bibliographie*. J. Germain, *Le Parlement et la Cour des comptes*, thèse, Toulouse I, 2007.

– *Conséquences du traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne*. « Les Parlements nationaux contribuent activement au bon fonctionnement de l'Union », énonce, de manière inédite, le nouvel article 8C du traité. À ce titre, de nouvelles prérogatives leur sont attribuées : droit d'opposition à des aspects du droit de la famille ayant une incidence transfrontalière (Conseil constitutionnel, 560 DC, cons. 28) et contrôle du respect du principe de subsidiarité (cons. 31) (cette *Chronique*, n° 113, p. 239). La Constitution sera révisée en conséquence.

– *Délégation parlementaire au renseignement*. La loi 2007-1443 du 9 octobre (JO, 10-10) introduit un article 6 *nomies* dans l'ordonnance 1958-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires; cet article crée une délégation parlementaire au renseignement composée de 4 députés et 4 sénateurs. En sont membres de droit et en exercent alternativement la présidence les présidents des commissions compétentes en matière de sécurité intérieure et de défense des deux assemblées (en l'occurrence, les commissions des lois, la commission de la défense nationale de l'Assemblée et la commission des affaires étrangères et de la défense du Sénat). Le président de l'Assemblée nationale et celui du Sénat nomment les autres membres, soit deux députés et deux sénateurs, « de manière à assurer une représentation pluraliste » (deux UMP et deux socialistes) (BQ, 2-11). La délégation a pour mission de suivre l'activité générale et les moyens des services chargés du renseignement et ses membres sont autorisés à connaître des informations protégées au titre de l'article 413-9 du code pénal; ses travaux sont couverts par le secret de la défense nationale que doivent respecter les membres et les agents de la délégation.

– *Présidents des assemblées*. V. Loi.

V. *Assemblée nationale*. *Commission*. *Engagement international*. *Habilitation législative*. *Loi Parlementaire en mission*. *Révision de la Constitution*. *Sénat*.

PARLEMENTAIRES

– *Retraite des députés*. Ceux-ci ont adopté le 25 octobre (p. 3232) un amendement à la loi de financement de la sécu-

rité sociale pour 2008 qui modifie les lois portant dispositions statutaires des trois fonctions publiques (État, territoriale et hospitalière) en ce qui concerne le régime de retraite des parlementaires qui en sont issus: il dispose que « le fonctionnaire détaché pour l'exercice d'un mandat parlementaire ne peut, pendant la durée de son mandat, acquérir de droit à pensions dans son régime d'origine ».

Le bureau de l'Assemblée nationale, à l'origine de cette modification, a décidé le 31 octobre de porter à 60 ans, au lieu de 55, la faculté pour les députés de faire liquider leur retraite (BQ, 2-11). À son tour, le bureau du Sénat a décidé, le 27 novembre, de supprimer, pour l'avenir, la possibilité de bénéficier d'une retraite anticipée avant 60 ans; prenant acte de la nouvelle disposition de la LFSS, il a décidé de la compléter en prévoyant, « dans un souci d'équité », que les sénateurs relevant d'un autre régime de retraite (que celui des trois fonctions publiques) devraient prendre l'engagement de cesser de cotiser à ce régime dès lors qu'ils n'exerceraient plus d'activité professionnelle. Les dispositions transitoires ont été renvoyées à un arrêté des questeurs (InfoSénat, 2-12).

PARLEMENTAIRES EN MISSION

– *Nominations*. Cinq députés ont reçu cette qualité: MM. Domergue (Hérault) (UMP) auprès du secrétaire d'État aux Transports (décret du 8 octobre) (JO, 9-10); Flajolet (Pas-de-Calais) (UMP) à la Santé (décret du 16 octobre) (JO, 17-10) et Dumont (Meuse) (s), il y a lieu de le relever, à l'Intérieur et à l'Outre-mer (décret du 23 novembre) (JO, 27-11) et MM. Pinte (Yvelines) (UMP), mission conjointe au logement et aux solidarités contre la pauvreté (décret du

21 décembre) (*JO*, 26-12) et Fromion (Cher) (UMP) à la Défense (décret du 24 décembre) (*JO*, 26-12).

Deux sénateurs ont été nommés : MM. Larcher (UMP), ancien ministre, à la Santé (décret du 15 octobre) (*JO*, 16-10) et Hérisson (Haute-Savoie) (UMP) à l'Intérieur et à l'Outre-mer (décret du 23 novembre) (*JO*, 24-11). (cette *Chronique*, n° 124, p. 189).

V. Assemblée nationale. Sénat.

PARTIS POLITIQUES

178 – *Bibliographie*. G. Grunberg, « Le Parti socialiste et la V^e République », *Commentaire*, n° 120, 2007, p. 1017.

– *Financement*. Sa tentative de modification de la loi sur le financement des partis ayant échoué, le Nouveau Centre a conclu avec le parti polynésien Fetia-Api un accord aux termes desquels les 21 députés NC et les sénateurs adhérents se rattacheront à ce parti, lequel lui rétrocédera l'aide publique correspondant à la seconde fraction (proportionnelle au nombre des parlementaires), moyennant une commission de 20 000 euros. Le Fetia-Api, parti d'Outre-mer qui n'est pas soumis à la règle des 50 candidats, reçoit 13 000 euros d'aide publique (*BQ*, 20-11).

V. *Ordre du jour. Premier ministre. Président de la République.*

POUVOIR RÉGLEMENTAIRE

– *Application des lois*. Le taux d'application sous la XII^e législature (2002-2007) s'est élevé à 64 % ; près de 700 mesures d'application ont été prises sur des lois votées antérieurement. Quant au nombre

de lois en attente de suivi réglementaire, il était de 169 en 2000-2001, pour atteindre 237 pour 2006-2007 (Sénat, service des commissions, 28 novembre).

– *Décret expérimental*. Le Conseil constitutionnel a déclaré conforme, sur le fondement de l'article 37-1C, le décret relatif aux demandes de visa émanant de ressortissants d'un pays dans lequel l'état civil présente des carences, pour une durée qui ne peut excéder dix-huit mois (559 DC, cons. 13).

V. Loi.

PREMIER MINISTRE

– *Consultations*. À la demande du chef de l'État, le Premier ministre a entamé, le 19 novembre, ses rencontres avec les dirigeants des partis, dont le Front national, à propos de la réforme des institutions (*Le Figaro*, 20-11).

– « *Coordonnateur* ». Sur Europe 1, le 7 novembre, M. Fillon a observé : « Il y a un chef devant et des ministres derrière qui font en sorte que les décisions qui sont prises soient appliquées. » « *Coordonnateur* » de l'action gouvernementale, le Premier ministre assure la mise « en cohérence » des politiques initiées (*Le Figaro*, 8-11) (cette *Chronique*, n° 124, p. 199).

– *Déplacement*. M. Fillon a accompli son premier voyage, hors le continent européen, en Argentine, à l'occasion de l'inauguration du mandat de Mme Cristina Kirchner. Ces déplacements sont, en principe, de « la responsabilité du président », devait-il remarquer sur RTL, le 10 décembre.

– *Rituel républicain*. Le président Sarkozy a élevé, le 21 novembre, M. Fillon à la dignité de Grand Croix de l'Ordre national du Mérite (*Le Figaro*, 22-11). Suivant la tradition initiée par Raymond Barre, en 1979, celui-ci a planté un cornouiller des pagodes, le 7 décembre, dans le jardin de l'hôtel de Matignon (*Le Figaro*, 8/9-12), le plus grand jardin privé de Paris, d'une superficie de trois hectares (cette *Chronique*, n° 117, p. 188).

V. *Collectivités territoriales. Gouvernement. Ministres. Président de la République*.

PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

– *Bibliographie*. P. Avril, « Statut du président, le vrai du faux », *Le Figaro*, 25-10; M. Canedo-Paris, « 1995-2007 : dodécennat abracadabrantique ! Libres propos sur les deux mandats présidentiels de Jacques Chirac », *RFDC*, 2007, p. 785; X. Labbée, « Le divorce et le président », *D*, 2007, p. 2740; R. Muzellec, « De L'Argent caché de l'Élysée à l'argent déniché de l'Élysée », *LPA*, 3-10; « Qu'est-ce que le sarkozysme ? », *Esprit*, n° 339, 2007.

– *Anciens présidents de la République*. M. Jacques Chirac a été mis en examen par la juge Xavière Simeoni, le 21 novembre, pour détournement de fonds publics dans l'affaire des chargés de mission de la Ville de Paris (*Le Figaro*, 22-11). M. Giscard d'Estaing a présenté ses archives le 30 novembre, de manière inédite sous la République, sous la forme d'un répertoire raisonné (*Le Figaro*, 1^{er}/2-12).

– *Annonces*. Le chef de l'État a décidé, à Dijon, le 2 octobre, l'organisation d'un « Grenelle de l'insertion » (*Le Figaro*,

3-10). Il a réuni, le 19 décembre, les partenaires sociaux, en vue de préparer le chantier des réformes à venir (*Le Monde*, 21-10).

– *Arbitrage*. Au terme du « Grenelle de l'environnement », le chef de l'État a tranché, entre autres, en faveur d'une taxe carbone, le 25 octobre (*Le Monde*, 27-10).

– *Bureau politique de l'UMP*. Après avoir réuni les parlementaires de la majorité, le président Sarkozy s'y est rendu, de manière inédite, le 21 octobre : « On ne peut pas dire que les partis concourent au suffrage universel et que le président élu lui aussi au suffrage universel ne peut pas rendre compte d'un événement politique important devant son parti », a-t-il expliqué, en vue de l'autorisation de ratification du traité simplifié (*Le Figaro*, 22-10). V. *Majorité*.

– *Chef de la majorité parlementaire*. Recevant pour la deuxième fois au palais de l'Élysée les parlementaires de la majorité (UMP et NC) (cette *Chronique*, n° 123, p. 196), le président Sarkozy leur a déclaré, le 3 octobre : « J'ai pris des engagements pendant la campagne présidentielle. Ces engagements sont aussi les vôtres. Ces engagements, les Français ont élu la majorité présidentielle pour qu'elle les tienne... J'en suis comptable vis-à-vis des Français. Le gouvernement en est comptable. Chaque parlementaire de la majorité en est comptable... Il ne peut y avoir qu'une seule ligne politique : celle que le peuple français, dans sa souveraineté, a choisie... Nous ferons donc la rupture parce que la France en a besoin... Gouverner, ce n'est pas attendre. Gouverner, c'est agir » (Service de presse).

– *Chef des armées*. Pour la première fois depuis le début de la guerre d'Afghanistan, le chef de l'État s'est rendu, le 22 décembre, à Kaboul (*Le Monde*, 23/24-12).

– *Chef du gouvernement*. En termes édifiants, M. Sarkozy a déclaré, le 29 novembre, sur TF1 et France 2: « Le gouvernement met en œuvre, avec mon soutien et à ma demande, une politique », en l'occurrence, d'immigration choisie.

180 – *Collaborateurs*. Par arrêté du 30 octobre (*JO*, 31-10), le capitaine de frégate Éric Malbrunot est nommé aide de camp en remplacement du capitaine de vaisseau Thierry Durteste, et le 22 novembre (*JO*, 23-11), MM. Romain Serman et René Marechaux sont nommés conseillers techniques.

Une note interne aux 49 conseillers de la présidence leur rappelle que « toute intervention sous forme d'interview télévisée ou dans les journaux est rigoureusement interdite, sauf autorisation exceptionnelle » accordée par le secrétaire général, la directrice du cabinet ou le porte-parole. De même, les « contacts informels avec les journalistes sont pros crits, sauf autorisation spécifique ». En revanche, les collaborateurs les plus proches du président peuvent participer au débat public, à l'instar de MM. Guaino, Guéant, Soubie qui se sont manifestés à la radio ou à la télévision (*Le Figaro*, 6-12). V. *Commissions d'enquête*.

– *Communication*. Sur recours du PS, le CSA a refusé, le 2 octobre, de comptabiliser les interventions du président au titre de la majorité, en invoquant la « tradition républicaine » mise en avant par le Conseil d'État (13 mai 2005, *Hoffer*, cette *Chronique*, n° 115, p. 214).

– *Crédits de la présidence*. Poursuivant l'objectif de transparence (cette *Chronique*, n° 121, p. 162) réaffirmé par le président Sarkozy dans la lettre de mission au comité Balladur et répondant aux recommandations du rapporteur spécial de la commission des finances (*AN*, n° 276, annexe n° 30: Pouvoirs publics), le gouvernement a déposé un amendement majorant les crédits de la présidence en y réintégrant les dépenses jusqu'ici prises en charge par les ministères (déplacements et personnel mis à disposition). À cette occasion, le secrétaire d'État aux relations avec le Parlement a précisé, en réponse à une question de M. Dosière (s), qu'il avait recensé 1045 personnes travaillant à l'Élysée, dont 860 mises à disposition, et que la Cour des comptes vérifiera et certifiera désormais les dépenses de la présidence (2^e séance du 30 octobre, p. 3566).

– *Ex-conjointe*. Par un communiqué du palais de l'Élysée, le 18 octobre, le divorce par consentement mutuel du président et de son épouse a été annoncé. Il avait été prononcé par une juge du TGI de Nanterre, le 15 précédent. Hors le divorce de Napoléon I^{er}, en décembre 1809, cette situation est sans précédent sous la République. En revanche, on rappellera que le président Doumergue s'était marié, à la fin de son mandat, en 1931, et que René Coty était devenu veuf, en 1955.

Dans un entretien publié par *L'Est républicain*, à Nancy, le 19 octobre, l'intéressée affirmera: « Je ne veux plus jouer le rôle, si rôle il y a, de la première dame de France... Je vais vivre dans l'ombre, comme j'aime » (cette *Chronique*, n° 124, p. 193).

– *Garant de la Constitution*. Sur le fondement de l'article 54C, le président Sarkozy a déféré, le 13 décembre, au Conseil constitutionnel le traité de Lisbonne.

– *Grand maître des ordres nationaux*. V. *République*.

– *Privilège régalien*. Après avoir été reçu en audience par le pape Benoît XVI, le président Sarkozy a assisté, à la basilique Saint-Jean-de-Latran à Rome, à la « messe pour la France », en sa qualité de chanoine d'honneur; titre attribué depuis Henri IV aux chefs de l'État (cette *Chronique*, n° 78, p. 199).

– *Réforme de l'État*. Le premier Conseil de modernisation des politiques publiques, dont le rapporteur général est M. Éric Woerth, ministre du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique, s'est réuni le 12 décembre; il a présenté 97 mesures intéressantes tous les ministères (*BQ*, 13-12).

– *Rémunération du président*. Répondant au souhait répété de M. Dosièr (s) que la rémunération du chef de l'État soit fixée par la loi et non par lui-même, le gouvernement, selon la coutume observée depuis la III^e République, a déposé un amendement qui complète l'article 14 de la loi de finances rectificative du 6 août 2002 fixant les rémunérations des ministres et des membres des cabinets (suite à la suppression des « fonds secrets »): elle est alignée sur celle du Premier ministre et est exclusive « de tout autre traitement, pension, prime ou indemnité, hormis celles à caractère familial » (2^e séance, 30 octobre, p. 3568) (art. 106 de la loi de finances pour 2008) (loi du

24 décembre 2007). V. *Révision de la Constitution*.

– *Responsable suprême*. Sur TF1 et France 2, le 29 novembre, M. Sarkozy a observé: « J'ai la responsabilité d'un pays à conduire, je n'ai pas le droit de me tromper. »

– « *Réunion ministérielle* ». Dès son retour de Chine, le 28 novembre, le chef de l'État a convoqué le Premier ministre et les ministres intéressés par les émeutes urbaines du Val-d'Oise (*Le Monde*, 30-11) (cette *Chronique*, n° 124, p. 195).

– *Rôle*. Tels ses prédécesseurs, M. Sarkozy a relevé la dualité de sa fonction. Il s'est expliqué à propos du silence observé lors du conflit social de novembre: « Je restais en réserve au cas où il y aurait un problème, parce que c'est toute l'ambiguïté et la difficulté de la tâche d'un président de la République... Il doit être à la fois le moteur du changement et l'arbitre, il doit être les deux. Celui qui impulse l'énergie nécessaire pour porter les changements et pour apporter des solutions et en même temps celui qui est l'arbitre pour équilibrer » (entretien sur TF1 et France 2, 29-11).

– *Sur l'ouverture*. À Dijon, le 2 octobre, le président a remarqué: « Il ne faut pas dramatiser de petites crispations qui sont certainement dues à des différences de génération... Moi, ma politique, c'est celle de la main tendue » (*Le Figaro*, 3-10).

– *Vœux*: « de la gestion à la civilisation ». Le président Sarkozy a innové, le 31 décembre, en présentant ses vœux en direct. Après avoir rappelé que sa

«détermination était sans faille», il a affirmé: «Je ne crois pas à la brutalité comme méthode de gouvernement... En cette fin d'année 2007, une première étape s'achève sur la voie du changement. Ce fut celle de l'urgence tant la France a pris du retard sur le reste du monde... Avec 2008, après la "gestion", une deuxième étape s'ouvre, [celle] d'une politique de civilisation... Notre vieux monde a besoin d'une nouvelle Renaissance... Que la France soit l'âme de cette Renaissance!» (*Le Monde*, 2-1). De manière inédite, 14 membres du gouvernement sur 33, ont répondu à l'invitation du président, de venir trinquer, avant le réveillon de la Saint-Sylvestre, dans le salon Murat. Le Premier ministre était absent (*Le Figaro*, 1^{er}-1).

V. *Conseil constitutionnel. Engagement international. Gouvernement. Majorité. Partis politiques. Premier ministre. République. Révision de la Constitution.*

QUESTIONS ÉCRITES

– *Bilan.* Le premier de la XIII^e législature est dressé au 2 octobre (AN, Q).

QUORUM

– *Vérification.* Outre la vérification demandée pour le vote de l'exception d'irrecevabilité visant la proposition du Nouveau Centre, le 24 octobre, elle a été réclamée le 5 décembre, après qu'en raison du faible nombre de députés de la majorité présents, plusieurs amendements de l'opposition au projet de ratification de l'ordonnance relative au code du travail eurent été adoptés; le vote du dernier ayant été contesté par

le président du groupe UMP, le président du groupe socialiste demanda la vérification du quorum et le scrutin fut reporté ainsi que la suite de la discussion, fixée au 11 décembre (p. 5012).

V. *Ordre du jour.*

RÉPUBLIQUE

– *Bibliographie.* H. Roussillon (sous dir.), *Demain la VI^e République*, Presse de l'Université des sciences sociales de Toulouse, 2007.

– «*Laïcité positive*». Après avoir rappelé que «les racines de la France sont essentiellement chrétiennes», M. Sarkozy, dans son discours à Saint-Jean-de-Latran, le 20 décembre, a appelé de ses vœux «une laïcité positive, c'est-à-dire, une laïcité qui, tout en veillant à la liberté de penser, à celle de croire et de pas croire, ne considère pas les religions comme un danger, mais comme un atout... Il s'agit de rechercher le dialogue avec les grandes religions» (*Le Monde*, 22-12).

– «*Rupture*» du calendrier républicain. Au nom du principe de parité, le chef de l'État a rejeté, de manière inédite, les propositions des ministères relatives à l'Ordre du mérite national et à celui de la Légion d'honneur. Les mouvements ont été retardés d'autant (*Le Figaro*, 21-11 et 2-1).

V. *Premier ministre. Président de la République.*

RÉVISION DE LA CONSTITUTION

– *Bibliographie.* Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de

la V^e République, « Une V^e République plus démocratique », *JO*, 30-10 et Fayard-La Documentation française, 2007; J.-Y. Faberon, « La révision constitutionnelle du 24 février 2007 sur le corps électoral de Nouvelle-Calédonie », *RFDA*, 2007, p. 665; E. Marcovici, « Jurisprudences et révision constitutionnelle: l'exemple de 2007 », *RDP*, 2007, p. 1237.

– *Rapport Balladur*. Créé par le décret du 18 juillet, le comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République, dont M. Édouard Balladur a été nommé président, a remis son rapport le 29 octobre. À la suite de ce rapport, qui comprend 77 propositions, le président Sarkozy a adressé, le 12 novembre, une lettre au Premier ministre lui demandant d'engager une consultation de toutes les formations politiques sur la réforme des institutions autour de trois thèmes: un pouvoir exécutif mieux contrôlé, un Parlement renforcé, des droits nouveaux pour les citoyens. Souhaitant recueillir un accord large, tout en restant cohérent sur les buts de la réforme, le chef de l'État a demandé à M. François Fillon de lui proposer un projet de révision pour le 15 décembre, afin que le Parlement puisse en être saisi en février 2008; mais ce calendrier n'a pu être tenu: le Premier ministre a achevé, le 20 décembre, la consultation des partis sur un avant-projet comportant 28 articles et les réserves rencontrées sur certains aspects ont fait renvoyer la décision en janvier 2008 (*BQ*, 20-12).

D'autre part, le président de la République a évoqué dans sa lettre au Premier ministre « la modernisation du Préam-

bule de 1958 » (Site de la présidence de la République).

V. *Engagement international. Parlement*.

SÉNAT

– *Bibliographie*. Sénat, *Recueil des analyses 2006-2007 II*, 2007; *La Séance plénière et l'Activité du Sénat: statistiques et La Séance publique pendant l'année parlementaire 2006-2007* (service de la séance).

– *Autonomie financière*. Le bureau a entériné le choix d'une entité tierce, lors de sa réunion du 27 novembre, pour l'examen de ses comptes avant leur transmission à la Cour des comptes par la commission de vérification et d'apurement des comptes (*InfoSénat* 991, p. 29).

– *Composition*. Mme Gousseau (Yvelines) (UMP) a démissionné de son mandat, le 1^{er} octobre. Suivant de liste, l'ancien ministre, M. Gérard Larcher, a retrouvé un siège (*JO*, 2 et 3-10). M. Goujon (Paris) (UMP) a cessé d'appartenir à la Haute Assemblée après que le Conseil constitutionnel eut repoussé, le 29 novembre, la contestation dirigée contre son élection à l'Assemblée nationale (art. LO 137 du code électoral) (*JO*, 1^{er}-12). C'est le 4^e sénateur qui, au lendemain des élections législatives, quitte le palais du Luxembourg (cette *Chronique*, n° 123, p. 180).

– *Échéances européennes*. Réuni le 18 décembre, le bureau a autorisé la création d'un groupe de travail sur la participation du Sénat à l'accompagnement des dites échéances de 2008-2009 (*InfoSénat* 994, p. 29).

– *Président*. M. Poncelet a participé, les 11 et 12 octobre, à Bucarest (Roumanie), à la réunion de l’association des Sénats d’Europe.

– *Retraite des sénateurs*. V. *Parlement*.

V. *Bicamérisme*. *Contentieux électoral*. *Loi*. *Contentieux électoral*. *Parlement*. *Parlementaires en mission*.

TRANSPARENCE
DE LA VIE POLITIQUE

– *Bibliographie*. Commission pour la transparence financière, 13^e rapport, annexes (projet de loi modifiant la loi du 11 mars 1988; projet de loi organique modifiant l’article LO 135-1 du code électoral) (*JO*, 20-12).

SUMMARIES

PATRICK SARTRE

Which Army for France?

Following the trauma of decolonisation and the lull of the Cold War, the French armed forces have been confronted to the management of contemporary crises related to asymmetrical threats and compelled to protect their citizens against terrorism. The Land, Air and Sea forces have adapted differently to these new risks, while not ignoring the possibility of a more radical use of force should the interest of the country require it. Can our Army, faced with budgetary and demographic constraints, meet such a diversity of challenges on its own?

185

SAMY COHEN

Political Authorities and the Army

Who decides? Political authorities or the army? During the Third and Fourth Republic, political authorities were very careful not to enter the “sacred perimeter” of generals, *i.e.* the conduct of military operations. Under the influence of General de Gaulle, the Fifth Republic took a major turn regarding the relations between civil power and the military authorities. The political order took precedence over the military order. That the civil power cannot control a single structure of the Department of Defence is obvious. Yet, the notion that the civil power would endorse the proposals of the Chiefs of Staff without discussion does not correspond to reality.

PHILIPPE HAYEZ

The Nerve of War

The importance of a nation's military budget is not to be found in its amount but rather in what it actually covers. More than any other budget, it is the result of past decisions and it embodies uncertainties about the future. A significant increase of the nerve of war should not exclude a radical revision of its composition.

JEAN JOANA

The Army and the Defence Industry:**A Necessary Relationship and an Incestuous Affair**

- 186 A proper understanding of the relationships between the armed forces and the defence industry – a problem shared by many contemporary societies – should, in France, take into account the role played by the General Delegation for Armaments. Even if, in France, one finds logics similar to those affecting these relationships in other countries, today as in the 1960s the General Delegation appears as a major agent that determines the balance between the various protagonists of armament policies.

PASCAL BONIFACE

Foreign Operations

Foreign military operations, that used to be legal and legitimate in the past, have seen their meaning change totally during the Twentieth Century after the prohibition of the use of force in international relations. They have not disappeared but have taken a new meaning and significance. For France, they represent a way to continue existing as a major power though it tries to give its foreign operations a mission of general interest. It seems necessary that they should be launched within a legal and multilateral framework and that they should appear legitimate to public opinion. Yet foreign operations that last too long risk being contested from within the country and resisted, even militarily, from outside.

BASTIEN IRONDELLE

The European Dimension of the French Army

France has declared the construction of European Defence a priority of its foreign policy. It plays a major role in the development of European Security and Defence Policy. Therefore the transformation of the French army is taking place increasingly within a European framework at the operational as well as the institutional level, and the French armies participate to the common forces and structures. Yet this European framework has become more blurred recently, as the European Defence Policy seems to be at a stalemate or even to limit its ambitions. The relaunching of European Defence, that could be supported by the Treaty of Lisbon, requires that France should clarify its choices regarding military cooperation.

187

PASCAL VENNESSON

How to Think About Modern Wars: Questioning Military Doctrines

Military doctrines and doctrinal reflections occupy a major place in the important transformations that the French Armed Forces have experienced since the 1990s. The goal of the article is to contribute to the doctrinal debate by raising three questions. First of all, it is necessary to define military doctrines and to highlight their strategic and political implications. Then, the main characteristics of the renewal of doctrinal reflection in France, in particular for the land forces since 1999, are presented. Finally, the article offers a critical reflection regarding the very notion of war in society on the one hand and the relationships between political and military logics on the other.

BARBARA JANKOWSKY

The Relationships Between the Army and Society in France

The relationships between the Army and society have raised a number of questions since the professionalization of the Armed Forces in 1996, as the military fear a loss of interest of the French people for the defence of their country. The article tries to offer some pragmatic answers to the following questions; what is meant by the notion of relationship between the Army and society which has partly replaced the notion of link between the Army and the nation? How can we represent these relationships as objectively as possible? Why should we be concerned about the relationships existing between the Armed Forces and civil society?

188

CAROLINE VERSTAPPEN

The Social Rights of Servicemen

Servicemen are citizens and public agents of a particular sort. The rules that codify their status aim to regulate military activity by maintaining a proper balance between the rights and constraints attached to it. The general status of servicemen, as revised in 2005, has adapted their rights while respecting intangible principles such as discipline, loyalty, neutrality and availability. What factors linked to professionalization and the evolution of society have led to the revision of the status? What are the social rights of French servicemen today?

CHRONICLES

Letter from London

JACQUES LERUEZ

From Tony Blair to Gordon Brown

Transfer of powers at 10 Downing Street

MICHEL COUDERC

Legislative Coma and Parliamentary Deliberation

PIERRE ASTIÉ, DOMINIQUE BREILLAT

AND CÉLINE LAGEOT

Foreign Chronicles

(October 1st – December 31, 2007)

189

PIERRE AVRIL ET JEAN GICQUEL

French Constitutional Chronicle

(October 1st – December 31, 2007)

POUVOIRS

BULLETIN D'ABONNEMENT

Photocopiez ce formulaire d'abonnement ou recopiez-le sur papier libre et adressez-le à :

CBA
Éditions du Seuil
BP 90006
59718 Lille Cedex

Téléphone : 03 20 12 11 32
Télécopie : 03 20 12 11 12

Veuillez m'inscrire pour :

- un abonnement de 1 an (4 numéros)
 un réabonnement à partir du numéro :

Tarif France : 65 € Tarif étudiants : 49 €
Tarif étranger : 75 €

M. M^{me} M^{lle}

Nom

Prénom

Adresse

Code postal Ville.....

Pays

Téléphone E-mail

PAIEMENT PAR CHÈQUE À L'ORDRE DES ÉDITIONS DU SEUIL.

© « POUVOIRS », AVRIL 2008

ISSN 0152-0768

ISBN 978-2-02-094867-8

CPPAP 59-303

RÉALISATION : PAO ÉDITIONS DU SEUIL
IMPRESSION : NORMANDIE ROTO IMPRESSION S.A. À LONRAI
DÉPÔT LÉGAL : AVRIL 2008. N° 94867 (08-XXXX).
IMPRIMÉ EN FRANCE