

Une première sous la V^e République : la démission du chef d'état-major des Armées

Anatomie de la crise de l'été 2017

Par Martine Cuttier

L'armée est l'institution régaliennne qui garantit la souveraineté et la sûreté de l'État. Elle le fait par l'usage éventuel de la force, légitime puisque subordonnée à un pouvoir politique légal qui peut faire valoir les intérêts supérieurs de la Nation comme communauté de destin. En cela, l'armée assure, au travers de celle de ses dirigeants du moment, la liberté d'action du pays, voire sa survie, notamment (mais non exclusivement) sur la scène internationale. Elle a longtemps incarné la puissance de la France, structuré l'espace hexagonal et celui de ses dépendances, symbolisé l'unité et l'identité nationales.

Sa position au sein de l'appareil d'État républicain a évolué. Si la III^e République avait isolé l'armée (mais préservé ce faisant son autonomie interne), si par faiblesse institutionnelle et politique la IV^e lui avait confié ici et là nombre de pouvoirs civils, sous la V^e République, l'ordre politique s'impose fermement à l'ordre militaire jusque dans le détail.¹ Après la tentative de putsch d'avril 1961, le général de Gaulle met au pas les chefs de l'armée, réforme les institutions de façon à la subordonner strictement, et accélère l'obtention d'une arme nucléaire (pour l'essentiel étrangère à sa culture) qui jusqu'à la fin de la Guerre froide lui ravit le premier rôle dans la défense du pays. Le pouvoir politique en place, seul en mesure de synthétiser les intérêts et valeurs à défendre ou promouvoir, est responsable des grandes orientations de la politique étrangère et de la Défense, fait de l'armée un outil, et de ses chefs des auxiliaires chargés d'appliquer sa volonté. C'en est fait de l'épisodique "pouvoir" militaire, vestige de périodes de détresse nationale ou d'instabilité politique grave qu'a connues le pays dans des séquences plus ou moins lointaines. Après un siècle et demi de hauts, de bas et de tâtonnements, rien que de classiquement clausewitzien dans cet avènement d'une "normalité" inaccoutumée, comme dans l'application (à la manière de Monsieur Jourdain) de ce que Huntington appellera "*objective civil control*",² théorie qui veut que l'homme d'État contrôle le militaire, l'isole du domaine politique, le laisse plus ou moins libre dans l'exécution de ses missions, et le juge sur ses résultats. Dans l'esprit gaullien, diplomatie et défense sont liées au sein du "domaine réservé", et la puissance militaire désormais nucléaire octroie au président de la République un statut particulier.

À la lumière de la récente crise qui a conduit à la démission du chef d'état-major des Armées, le général Pierre de Villiers, il n'est peut-être pas inutile de revenir pour

¹ Samy Cohen, "Présidents et généraux sous la V^e République", *Inflexions*, L'armée dans l'espace public, n°20, 2012, La Documentation française.

² Samuel Huntington, *The Soldier and the State : The Theory and Politics of Civil-Military Relations*, Cambridge, Harvard University Press, 1957.

commencer sur les règles qui régissent les rapports entre le pouvoir politique et l'armée en son sommet, tout comme sur la manière dont elles se sont appliquées. Ces règles, le colonel Michel Goya les qualifie de “*formelles et informelles*”³ : “*formelles*”, car des lois et des décrets définissent les attributions ; “*informelles*”, car tout est une question d'hommes et de personnalités dans l'exécution.

De telles règles renvoient au processus décisionnel lorsqu'il s'agit d'engager la force armée, processus où, dans le système français, la chaîne de commandement est courte. Les acteurs-clés en sont le président de la République, chef de l'État et chef des Armées, élu démocratiquement (donc fort d'une légitimité sans pareille, que personne au demeurant n'a songé à contester lors de la crise de l'été dernier), et trois personnages directement ou indirectement nommés par lui : son premier conseiller militaire, le chef d'état-major particulier (CEMP) ; son grand subordonné immédiat, le chef d'état-major des Armées (CEMA), chargé des opérations ; et le ou la ministre de la Défense (ou, selon le moment, des Armées) qui bien qu'occupant un poste régalien prestigieux, a – sauf exception – peu d'influence propre sur les grandes options, et lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre l'action des forces : souvent court-circuité(e) par l'Élysée, il ou elle n'a que rarement prise sur les opérations.

En partant des règles formelles concernant les deux protagonistes de la crise : le Président et le CEMA, voyons comment cette crise de début de mandat s'est enclenchée. Deux mois après son entrée en fonctions, le nouveau chef des Armées doit de manière inopinée faire face à un premier défi.⁴

La loi constitutionnelle et son application

La Constitution du 4 octobre 1958, modifiée en novembre 1962 pour instituer l'élection du Président de la République au suffrage universel direct, confère un caractère présidentiel au régime, caractère que renforcera après cette dernière date l'émergence du fait majoritaire. Elle définit l'agencement des pouvoirs publics, au premier chef des pouvoirs régaliens de l'État, et notamment s'agissant de défense.⁵ Le temps long n'y apportera que quelques retouches. Malgré trois cohabitations (et la délicate division des pouvoirs qu'elles impliquent), et plus récemment une plus grande implication du Parlement en la matière depuis la révision de l'article 35⁶ en juillet 2008, la pratique constitutionnelle

³ Michel Goya, “Emmanuel Macron a confondu communication et commandement”, *Opinions, Le Figaro*, 20 juillet 2017.

⁴ D'autres, plus prévisibles, l'attendent. C'est ce que note Jean-Baptiste Jeangène Vilmer, directeur de l'IRSEM, qui au-delà du financement des ambitions militaires de la France, en cause ici, en compte encore neuf autres : la lutte anti-terroriste sur le sol national ; la modernisation de la force nucléaire ; la Russie à l'offensive ; l'union euro-atlantique ; les zones de tension où la France intervient (en Syrie, en Libye et au Sahel) ; la région de l'Océan indien et du Pacifique ; le dilemme que pose la Corée du Nord. Cf. <https://warontherocks.com/2017/05/the-ten-main-defense-challenges-facing-macrons-france/>.

⁵ La défense est étatique depuis l'Ancien Régime, nationale depuis 1789, globale depuis la Première Guerre mondiale et permanente depuis la Guerre froide.

⁶ La loi constitutionnelle n°2008-724 du 23 juillet 2008 portant modernisation des institutions de la V^e République, 24^e révision depuis 1958, dispose que le Premier ministre annonce le déclenchement d'une opération, puis au bout de 4 mois demande l'autorisation de la poursuivre si nécessaire.

a fait du Président la clé de voûte des institutions dont découle l'organisation des rapports politico-militaires.

Le président de la République : chef des Armées

L'architecture des sommets de l'organisation étatique se fonde sur le Titre II de la Constitution, dont l'article 5 déclare le Président "*garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire [...]*". Pour cela, aux termes de l'article 15, "*il est le chef des Armées*", et dispose de prérogatives majeures en matière de défense. Il faut toutefois noter que si les politiques extérieure et de défense relèvent d'un "domaine réservé", c'est à la pratique constante des présidents successifs qu'on le doit, et non au texte même de la Loi fondamentale.

Des pouvoirs aussi étendus dévolus à un seul homme dans un domaine potentiellement crucial pour le pays soulèvent, bien au-delà de la Constitution, la question du profil et de la psychologie particulière du Président : l'on ne s'improvise pas "maître de la guerre". Selon la génération, l'origine familiale et sociale, le caractère, l'appétence pour le pouvoir, les études et le parcours politique, le Président en exercice est plus ou moins au fait des questions de défense, et montre plus ou moins de goût pour elles. Or, le mécanisme de la dissuasion nucléaire suppose un décideur suprême prompt à réagir, et capable, selon la formule de Samy Cohen,⁷ d'un "*apprentissage accéléré*". La question militaire a marqué la génération des quatre premiers présidents de la V^e République, qui tous ont connu la guerre, l'occupation, la résistance. Leurs successeurs sont nés et ont grandi durant la Guerre froide, dans une Europe en paix grâce à la dissuasion nucléaire réciproque et au gel stratégique qu'elle engendre. Ils découvrent le monde de la défense lors de leur service militaire⁸ et sont amenés à le croiser à divers moments de leur carrière politique.

Emmanuel Macron est le premier président à ne pas avoir fait son service militaire. Né en décembre 1977, il aurait pu l'effectuer puisqu'il appartient aux dernières classes d'âge soumises à la conscription,⁹ ou encore en se portant volontaire au début de ses études à l'ENA. Ce ne fut pas le cas, et cela lui sera reproché lors de la démission du général de Villiers tant par des militaires à la retraite dans de multiples écrits qu'en privé par des militaires d'active.

Si à l'instar des autres candidats à la présidence de la République, il ne fait pas de la Défense un sujet de débat lors de sa campagne électorale, il s'entoure tout de même (contrairement à F. Hollande en 2012, qui avait confié cette tâche au seul J.-Y. Le Drian, son futur ministre de la Défense) d'un groupe d'une dizaine d'experts de haut niveau afin

⁷ Cohen, 2012, *op.cit.*

⁸ Nicolas Sarkozy fut affecté dans un service à l'état-major de l'armée de l'air à Balard tandis que François Hollande, réformé en 1976 lors des "trois jours" pour myopie, a tenu à accomplir son devoir national. À cette époque, pour celui qui veut faire carrière dans la haute administration et rejoindre l'élite de l'État, ne pas faire le service militaire est un handicap.

⁹ La loi n°97-1019 du 28 octobre 1997 portant réforme du service national suspend l'obligation de servir pour "*tous les Français nés après le 31 décembre 1978*".

d'élaborer un projet sur la sécurité et la défense.¹⁰ Le candidat se familiarise avec les matériels, leur fabrication, leur coût, leur degré d'usure.¹¹ Peut-être lui ont-ils distillé des éléments du projet stratégique qui est le sien. Une fois élu, d'emblée le nouveau président se met méticuleusement en scène afin d'afficher une posture martiale. Il marche d'un pas lent sur le tapis rouge le conduisant à l'Élysée le jour de la passation de pouvoirs. Lors de son investiture, il a rejoint l'Arc de Triomphe, seul,¹² en *command-car*, puis se porte à l'hôpital Percy au chevet des soldats blessés en opérations. Comme nombre de ses prédécesseurs, quoique de façon plus appuyée, il multiplie les visites médiatisées aux forces armées, affirmant par-là symboliquement sa dimension régaliennne et sa volonté d'exercer une présidence "jupitérienne".

Le 19 mai, il se rend auprès des unités stationnées à Gao, au Mali.¹³ Durant sept heures, il rencontre nombre de militaires participant à l'opération *Barkhane*¹⁴ et constate *de visu* le véritable état des matériels en opération (que le général de Villiers a donné l'ordre de ne pas faire préalablement nettoyer...). Il prend plaisir à être au milieu d'eux, car il aime la discipline, l'engagement, la solennité, la parole directe. Il les séduit en déclarant "*exprimer le salut et le respect de la Nation*", ajoutant "*Je ne risquerai pas vos vies pour rien, je respecterai les impératifs humains et techniques de l'outil militaire*", avant de conclure :

Vous êtes nos sentinelles, notre rempart contre les débordements du terrorisme.
Et moi, je serai pour nos armées, pour vous, un chef exigeant, lucide et toujours présent.

Il délivre un message politique ferme et inscrit l'action française dans le temps : "*Tant que les terroristes ne seront pas éradiqués, la France va rester au Sahel. [...] il faut accélérer, accroître et poursuivre l'investissement français dans l'opération Barkhane*".¹⁵

¹⁰ Parmi eux figurent des policiers, des juges, des membres de la communauté du renseignement, les généraux (2S) Jean-Paul Paloméros, Dominique Trinquand, Bertrand Soubelet et le colonel (er) Michel Goya. Nombre d'entre eux pourraient se reconnaître dans les propos du général Paloméros, ancien chef d'état-major de l'armée de l'Air, qui déclare s'engager "*auprès de politiques et non en politique*" dans "*un esprit républicain [...] pour aider l'équipe Macron à construire un projet [...]*" (déclaration à des journalistes de l'AJD, 4 mai 2017). Nombre de ces militaires exprimeront leur désarroi lors de la controverse sur le budget 2017, puis au moment de la démission du général de Villiers : c'est le cas du même général Paloméros le 19 juillet, s'exprimant dans une émission de RMC, qui prévient que si de telles coupes budgétaires perdurent, il y aura d'autres démissions.

¹¹ Catherine Nay, "Chef des armées", *Valeurs actuelles*, 25 mai 2017.

¹² Il aurait pu être accompagné du CEMA.

¹³ Gao, base avancée du dispositif *Barkhane*, compte 1 600 militaires français. Les Allemands déployés dans le cadre de la MINUSMA sont aussi présents à Gao, au camp Castor.

¹⁴ Il a conversé avec des personnels du Service de santé et des Forces spéciales. Si tous ont dit leur fierté de leur engagement, certains ont évoqué la difficulté à remplir la mission avec des équipements résistant mal à la chaleur, le manque de blindés légers, de drones de surveillance, d'hélicoptères d'attaque et de transport : la clé du succès. D'autres ont mis l'accent sur leur fatigue et leur détresse. Afin d'appuyer leurs arguments, le CEMA a proposé au président un vol en hélicoptère. Pendant le survol de la boucle du Niger, les pilotes expliquent que du fait de la vétusté des appareils (mais encore de la forte chaleur, de la poussière, des tempêtes de sable), seul un sur quatre est en état de fonctionnement. Le CEMA a organisé une rencontre avec un soldat dont le blindé avait sauté sur une mine : s'il n'avait pas disposé d'un engin de la dernière génération, il serait mort. Un constat qui a impressionné le chef des Armées. *RFI*, 21 mai 2017.

¹⁵ Catherine Nay, 25 mai 2017, *op.cit.*

Le 4 juillet, alors que le Premier ministre Édouard Philippe prononçait son discours de politique générale devant les députés, il se rend à l'Île Longue, berceau de la Force océanique stratégique (FOST) pour s'adonner comme ses prédécesseurs au rite de l'immersion à bord d'un des quatre sous-marins nucléaires lanceurs d'engins (SNLE),¹⁶ *Le Terrible*, croisant au large de Brest. Mais il innove en s'y faisant hélitreuiller, revêtu d'une tenue de la Marine nationale à son nom. Une fois à bord, il déjeune avec l'équipage, comme en mai avec la troupe à Gao (ce que, jusque-là, seuls faisaient les ministres). Puis il visite le bâtiment, notamment la soute à missiles nucléaires et le poste de commandement. Escorté par son CEMP, il chemine au milieu des marins, curieux du moindre détail, regarde à travers le périscope, écoute le sonar du sous-marin, et s'adresse à l'équipage à la radio. Il profite de cette opération de communication pour réaffirmer que dans un environnement lourd de menaces, "la dissuasion" restait la "clé de voûte de notre sécurité".¹⁷ Après la Marine, le 20 juillet – le lendemain du jour où la démission du général de Villiers devient officielle –, il poursuit sa tournée des lieux stratégiques en se rendant à la Base aérienne 125 d'Istres. Suivi de la ministre des Armées, du CEMA et du chef d'état-major de l'armée de l'Air, il se fait présenter les Rafale, les Mirage, les C135, les AWACS et les infrastructures qui abritent les têtes de missiles nucléaires pour les avions. Après avoir déjeuné avec les équipages d'alerte, depuis une petite estrade placée sur le tarmac, il s'adresse à la centaine de militaires présents puis, revêtu d'une combinaison de pilote de chasse elle aussi marquée à son nom, il embarque à bord d'un C 135 ravitailleur et assiste à un exercice de ravitaillement en vol d'avions de combat.

Dans les deux cas précités, la mise en scène consiste à porter une tenue militaire de service. Ne rappelle-t-elle pas l'habitude qu'ont les présidents américains, en visite sur les théâtres d'opérations ou auprès des unités, d'être vêtus d'un blouson et coiffés d'une casquette militaires (ou encore Tom Cruise dans le film *Top gun*) ? En se montrant dans l'action opérationnelle, il se démarque de son prédécesseur et signifie qu'il est chef des Armées, et au-delà peut-être, pour lui qui aime à évoquer les monarques d'Ancien Régime, le "roi de guerre" qui commandait au combat. Est-ce une façon de renforcer le prestige de la fonction présidentielle, et à travers elle, l'autorité de l'État, malmenée depuis une décennie et plus ? En tous cas, ses prédécesseurs ont usé de mises en scène de début de mandat beaucoup moins abouties...

Le chef d'état-major des Armées

L'étude des prérogatives du CEMA implique d'envisager ses rapports avec le Président, le ministre de la Défense et les autres grands chefs militaires. Depuis l'instauration de la V^e République, une longue série de décrets¹⁸ les définissent et les redéfinissent. Leur succession au fil du temps tient compte de la nature des relations des

¹⁶ Les quatre SNLE constituent le fer de lance de la dissuasion nucléaire dans sa composante navale. Chacun d'eux est armé de seize missiles d'une portée de 10000 Km.

¹⁷ "À bord du sous-marin 'Le Terrible', Macron la (sur)joue super-héros", *AFP et L'Obs*, 4 juillet 2017.

¹⁸ Décrets du 11 juillet 1958, du 7 février 1959 en application de l'ordonnance de janvier, du 5 avril, du 14 novembre et du 2 décembre 1961, du 18 juillet 1962, du 28 avril 1968, du 10 décembre 1971, du 10 mars 1975, du 8 février 1982, du 25 juillet 1993 et enfin du 21 mai 2005.

Armées avec leur chef du moment,¹⁹ de la présidentialisation du pouvoir, d'une plus forte synergie interarmées, de l'émergence de nouveaux organismes au sein de la Défense et au-delà, enfin du contexte historique. Au 21^e siècle, les décrets traduisent à première vue un accroissement des prérogatives opérationnelles du CEMA.²⁰

Le décret de mai 2005²¹ donne la priorité au “*cœur du métier*” – les opérations, notamment et surtout à l'extérieur (OPEX) ; il maximise ainsi le professionnalisme, renforce l'intégration interarmées,²² et donc aussi les responsabilités gestionnaires du CEMA.²³ Le changement consiste à affirmer son autorité hiérarchique et sa prééminence sur les autres chefs d'état-major²⁴ tant dans le domaine opérationnel que dans le domaine organique. Le CEMA redevient “*la plus haute autorité militaire*”²⁵ car les chefs d'état-major de chaque armée (CEM) lui sont subordonnés et ne sont plus en relation directe avec le ministre. En vertu des principes de collégialité et de subsidiarité, il coordonne et oriente l'action des autres chefs d'état-major, qui restent toutefois responsables de l'organisation, de la préparation de leur armée et de la gestion de leur personnel. Dépendent aussi du CEMA les commandants supérieurs dans les départements et territoires d'outre-mer et les commandants des forces françaises à l'étranger (COMSUP et COMFOR), les officiers généraux des zones de défense (OGZD) et les délégués militaires départementaux (DMD). Cela donne plus de cohérence aux armées, réduit la dilution des responsabilités, et doit permettre de supprimer, avant l'arbitrage du ministre, les distorsions de pensée et d'action entre le CEMA et les CEM. De plus, à l'initiative du Contrôle général des armées, la création des bases de défense (BdD) avec le transfert des compétences en matière d'administration générale et de soutien aux groupements de soutien des bases de défense (GSBDD) conforte l'autorité hiérarchique du CEMA sur les autres CEM.

En 2006, l'application de la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF) confirme sa prééminence : lors de “l'adieu aux armes” du CEMA alors sortant, le général Bentégeat (3 octobre 2006), le président Chirac précise qu'il est “*le plus haut responsable militaire*” en tant que “*principal subordonné du ministre de la Défense*”. Toutefois, on note en contrepartie un rehaussement parallèle des autres grands subordonnés du ministre que

¹⁹ Elles furent complexes avec le général de Gaulle.

²⁰ Par exemple, la création de l'état-major interarmées de planification opérationnelle, du commandement des opérations spéciales (COS) et de la direction du renseignement militaire (DRM), placés sous la tutelle du CEMA, a renforcé ses prérogatives. Avec la DRM, il dispose d'une structure de renseignement qui le rend moins dépendant de la DGSE.

²¹ Décret n°2005-520 du 21 mai 2005 fixant les attributions des chefs d'état-major. Le général Bentégeat, CEMA depuis le 30 octobre 2002, a influencé le Président Chirac dans l'élaboration du décret.

²² Ce processus déjà ancien, puisque ses origines remontent aux années 1960, a connu depuis plus d'une décennie une accélération sensible. Les armées voient se multiplier les structures communes, et la mutualisation des moyens se renforcer. Le phénomène, pour des raisons de budgets et d'effectifs orientés à la baisse après 1990, n'est pas spécifiquement français : les armées américaines et britanniques connaissent la même évolution.

²³ Selon l'article 16 du décret, il est le commandement en chef de toutes les opérations.

²⁴ Selon l'article 2 du même décret.

²⁵ C'était déjà le cas depuis le décret du 26 avril 1968.

sont le Secrétaire général pour l'administration (SGA), et le Délégué général pour l'armement (DGA), également, comme lui, en relation directe avec le ministre.

Malgré le décret de juillet 2009,²⁶ source de vives discussions entre le cabinet du ministre Hervé Morin et l'État-major des Armées (EMA), l'application de la Révision générale des politiques publiques (RGPP) maintient les prérogatives du CEMA. Pourtant, l'addition de la déflation des effectifs, la création des BdD, la crise économique de 2008, source de dérive de la LPM, marque un échec de la réforme initiée par les deux décrets précités.

Le décret de septembre 2013 bouleverse cette architecture.²⁷ Il est présenté comme affirmant la primauté du politique sur le militaire au sens de l'“*objective control*” puisque le ministre, en l'occurrence Jean-Yves Le Drian, retrouve toute sa place dans la chaîne des responsabilités politiques en matière d'emploi des forces armées. Si le CEMA continue à assurer le commandement des opérations militaires sous l'autorité du Président et du gouvernement, il est dessaisi de compétences en matière de gestion des ressources humaines et de finances au profit du SGA ; de relations internationales, de diplomatie et de stratégie au profit de la DAS (qui devient la DGRIS).²⁸ Plus que jamais les chefs militaires se trouvent marginalisés au profit d'élites politico-administratives civiles (le plus souvent issues de l'ENA) et le CEMA est cantonné au registre du “*cœur de métier*”, dans un rôle d'assistant et de conseiller.²⁹

Constatant un risque d'ébranlement et d'affaiblissement des “*fondements de l'institution militaire*”, le général Bentégeat sort de sa réserve pour dénoncer “*une défiance de principe à l'égard du loyalisme des officiers*” [...], “*non seulement infondée mais surtout incompréhensible pour des générations de militaires élevés dans le culte de l'obéissance républicaine*”. Il met en garde contre un système...

où les militaires sont tenus en suspicion et où les généraux ou amiraux seraient des techniciens du combat, peu aptes à gérer des hommes, des finances, des relations internationales voire des services logistiques. [Ce qui] va à l'encontre de traditions millénaires qui exaltaient les rôles de stratège, d'administrateur ou de logisticien comme autant de facettes indispensables au bon exercice du métier des armes. Dans l'univers aseptisé des officiers “recentrés sur leur cœur de métier”, on ne rencontre bien sûr, ni Napoléon, ni de Gaulle, mais c'est aussi Foch, Lyautey, Leclerc ou de Lattre à qui on ferme la porte.

²⁶ Décret n°2009-869 du 15 juillet 2009 relatif aux attributions du ministre de la défense, du chef d'état-major des Armées et des chefs d'état-major de l'armée de Terre, de la Marine et de l'armée de l'Air.

²⁷ Décret n° 2013-816 du 12 septembre 2013 relatif aux attributions du ministre de la Défense et du chef d'état-major des Armées.

²⁸ La communication était déjà déléguée à la DICOD depuis le décret n°98-641 du 27 juillet 1998 portant création de la Délégation à l'information et à la communication de la Défense.

²⁹ Dans leur communication, les militaires très légalistes insistent sur l'aspect technique du rôle du CEMA, lequel est le plus compétent pour la mise en œuvre des opérations, puisque selon le décret, il “*assiste*” le ministre et est “*responsable de l'emploi opérationnel des forces*”. Enfin “*sous l'autorité du président de la République et du gouvernement, et sous réserve des dispositions relatives à la dissuasion*”, il “*assure le commandement des opérations militaires. Il est le conseiller militaire du gouvernement*”.

Il craint que “dans un système où les chefs militaires n’auraient plus la capacité d’influer sur les choix majeurs des responsables politiques, on prendrait le risque d’une triple évolution, souvent constatée dans les pays européens où les militaires sont tenus en suspicion : syndicalisation, politisation des élites et découragement des meilleurs”.³⁰ Un ancien CEMA écrit ce que les officiers généraux ne pouvaient exprimer sans remettre en cause leur position et leur avenir. Une fronde de leur part eut été malvenue.

Le général Pierre Le Jolis de Villiers de Saintignon,³¹ saint-cyrien et cavalier, est entré dans le service actif en 1974, en pleine Guerre froide, au sein d’une armée de conscription où il a exercé, à partir de 1978, des commandements aux différents grades dans des unités de chars³² destinées à faire face au pacte de Varsovie. Comme il est courant, il fut instructeur de promotions de sous-officiers et d’officiers à l’École d’application de son arme, à Saumur. Il connaît sa première expérience en opération extérieure, tardivement, en 1999, au Kosovo où, colonel, il commande le bataillon mécanisé de la Brigade Leclerc “entré en premier” sur ce théâtre, dans le cadre de la KFOR. Sa carrière se déroule ensuite à l’EMAT, à l’Inspection de l’armée de Terre et à la direction des affaires financières du Ministère où il a appris à connaître ce qui relève du budget et a pouvoir discuter avec Bercy alors que se met en place la professionnalisation. Retenu en 2003-2004, pour suivre la 53^e session du CHEM et la 56^e session de l’IHEDN, le chemin des étoiles lui est ouvert. Auparavant, il doit connaître le milieu des cabinets ministériels afin de se familiariser avec les décideurs civils. Encore colonel, il arrive, en juillet 2004 au cabinet militaire du Premier ministre, Jean-Pierre Raffarin, comme adjoint Terre où il est promu général de brigade, en décembre 2005. Le généralat implique d’effectuer un commandement : ce fut, à partir d’août 2006, celui de la 2^e Brigade blindée associé à la fonction de commandant d’armes de la Place d’Orléans. Selon la situation militaire et les planifications, un tel poste peut s’accompagner d’une période de commandement à l’international. De décembre 2006 à avril 2007, il participe à une nouvelle OPEX, à la tête du *Regional Command Capital*, l’une des cinq zones d’action de l’OTAN dans le cadre de la Force internationale d’assistance et de sécurité (FIAS), en Afghanistan. Son temps de commandement de deux ans achevé, il revient, avec le grade de général de division, en septembre 2008 diriger le cabinet militaire du Premier ministre, François Fillon, où il obtient, en novembre 2009, sa quatrième étoile. En mars 2010, son nom est proposé au Président Sarkozy pour tenir le poste de chef d’état-major particulier et succéder à l’amiral Guillaud, devenu CEMA. À l’officier de cavalerie traditionnel, Nicolas Sarkozy préfère le général Benoît Puga, légionnaire rompu aux OPEX, au renseignement, et fin connaisseur de l’Afrique. Le général de Villiers est nommé major général de l’EMA avec sa cinquième étoile. Durant ce temps, puis suite à sa nomination par le président Hollande en tant que CEMA, le 15 février 2014, il accompagne la rude politique de déflation du budget et des effectifs de l’armée professionnelle.

³⁰ Général (2S) Henri Bentégeat, “Métier des armes : une porte se ferme”, *Le Figaro*, 13 septembre 2013.

³¹ Il est le frère cadet de l’homme politique Philippe de Villiers.

³² Chef de peloton de chars AMX30 au 2^e Régiment de Dragons, à Haguenau ; commandant l’escadron d’éclairage de la 7^e Division blindée, à Valdahon ; chef de corps du 501^e-503^e Régiment de chars de combat, à Mourmelon-le-Grand.

Alors qu'à l'été 2017 il atteint la limite d'âge pour le maintien dans le service actif des officiers généraux et doit donc quitter ses fonctions au 31 juillet, le Président Macron le confirme à la tête des Armées pour une année supplémentaire, jusqu'au 31 juillet 2018.³³ Le nouveau président choisit la stabilité. Le général aurait hésité à accepter d'œuvrer face à la nouvelle ministre, Sylvie Goulard, députée européenne du MoDem, connue pour ses positions fédéralistes sur l'Europe. Le maintien du CEMA peut s'interpréter comme une façon de contrebalancer l'inexpérience de cette dernière en matière militaire.

L'affrontement public de l'été 2017 oppose deux hommes de caractère : le nouveau président de la République, et le chef d'état-major des Armées qu'il vient de confirmer dans ses fonctions. Le chef d'état-major particulier du Président, l'amiral Bernard Rogel, a certainement dû tenter de concilier les positions des deux protagonistes, d'autant qu'il connaît bien le général de Villiers : avant d'être nommé CEMP par le Président Hollande en août 2016, en remplacement du général Puga, il occupait depuis septembre 2011 les fonctions de CEM de la Marine et se trouvait placé depuis 2014 sous la tutelle hiérarchique du général de Villiers. Devenu CEMP, il ne dépend plus du CEMA, mais du seul Président. À son arrivée, Emmanuel Macron l'a reconduit dans ses fonctions afin de maintenir une continuité, comme il l'a fait avec le CEMA. Une nouvelle ministre des Armées, Florence Parly, succède par ailleurs à Sylvie Goulard, emportée au bout de quelques semaines par les ennuis ethico-judiciaires de son parti. Mme Parly est une énarque spécialiste des questions économiques et budgétaires, engagée depuis longtemps à l'aile gauche du PS. Secrétaire d'État au budget dans le gouvernement Jospin de 2000 à 2002, elle eut un premier contact avec les Armées lors de sa mise œuvre de la politique du Premier ministre visant à faire du budget de la défense la variable d'ajustement dans la gestion du budget de l'État. Si elle a une réelle compétence en matière budgétaire, elle méconnaît l'institution. Et contrairement à son prédécesseur, Jean-Yves Le Drian, elle n'a aucune influence politique, ce qu'expliquent les circonstances de l'élection du Président Macron et son choix de nommer des ministres techniciens.

La crise

Durant sa campagne, le candidat Macron a promis que le budget de la Défense atteindrait progressivement 2% du PIB en 2022-2025,³⁴ engagement réaffirmé, une fois élu, lors du sommet de l'OTAN³⁵ à Bruxelles le 25 mai. Sur fond de rumeurs de réduction budgétaire liées à la règle imposée par Bruxelles depuis des années de limiter le déficit budgétaire à 3% du PIB,³⁶ la ministre Parly profite de sa visite aux blessés à l'hôpital

³³ Décret du 30 juin 2017.

³⁴ Une telle promesse recèle une équivoque : les 2% du PIB incluront-ils ou non les pensions ?

³⁵ Le président Donald Trump y a déclaré que les États-membres participaient insuffisamment au financement de l'OTAN. Or, comme l'avait déjà rappelé le Secrétaire à la Défense Robert Gates en 2007 et comme les États s'y étaient engagés lors du sommet de Cardiff de 2014, ils devraient consacrer 2% de leur PIB à leur budget militaire afin de "partager le fardeau".

³⁶ La moyenne des déficits dans la zone Euro n'est plus de 3% du PIB, mais de 1,4%. La nomination de Pierre Moscovici à la fonction de commissaire européen aux Affaires économiques, avec l'aval du président Hollande, visait à préserver la France des critiques européennes sur l'état de ses finances.

Percy, le 23 juin, pour affirmer que les prochains arbitrages préserveraient le principe d'une nécessaire adéquation entre moyens et missions militaires, ce dont est convaincu Édouard Philippe. Le 29 juin, suite à l'audit des comptes publics demandé le 22 mai par le Premier ministre, la Cour des comptes publie son rapport. En début de quinquennat, chaque nouveau gouvernement procède ainsi. Le rapport indique un déficit de 8,3 milliards d'euros plus élevé qu'annoncé jusque-là. Tandis que le précédent gouvernement tablait sur un déficit public de 2,8% du PIB, la Cour l'évalue à 3,2% en raison de recettes fiscales surestimées et des dépenses sous-évaluées. Le dernier gouvernement et les administrations avaient connaissance de ce dérapage dès l'automne 2016, et tout citoyen informé pouvait subodorer que bien des promesses de dépense n'étaient pas budgétées. Selon un scénario bien rodé, la nouvelle autorité politique découvre seulement la réalité du déficit et s'étonne. Le 4 juillet, lors de son discours de politique générale, le Premier ministre indique repousser la promesse de baisse fiscale pour donner la priorité au désendettement. Face aux réactions, le Président restaure le principe de l'allègement fiscal et choisit de trancher dans les dépenses de l'État à hauteur de 4,5 milliards d'euros. À ses yeux, maîtriser les comptes publics en réduisant le déficit a valeur de restauration du rang et de la crédibilité de la France au sein de l'UE. Respecter les engagements budgétaires est un moyen de devenir audible par rapport à l'Allemagne qui supporte de moins en moins les écarts à la règle français.

Selon les usages parlementaires, la Commission de la Défense au Sénat et celle de l'Assemblée nouvellement constituée programment l'audition de la ministre des Armées et des chefs d'état-major. Le 5 juillet, au Sénat, la ministre fait valoir que le coût des engagements de forces est supérieur de 30% à celui prévu par la Loi de programmation militaire (LPM), rappelle les besoins que dicte l'âge des moyens de transport militaires, et suite aux rumeurs inquiétantes d'annulation de crédits, rassure et s'engage à ce que les 2% du PIB soient atteints en 2025. Elle demande aux sénateurs leur soutien, affirmant que pour négocier avec Bercy, elle ne connaît qu'"une seule méthode : ne rien lâcher". Le lendemain, devant la commission de l'Assemblée, elle assure qu'avec le Premier ministre, elle est pleinement engagée pour protéger les moyens budgétaires prévus pour 2017. Elle passe du long terme (2025) à l'année en cours.

Or, le 11 juillet, le ministre de l'Action et des Comptes publics, Gérard Darmanin, annonce dans le *Parisien-Aujourd'hui en France* la nécessité de trouver sans tarder 4,5 milliards d'euros au second semestre et, à cette fin, de réduire le budget de tous les ministères – dont celui des Armées à hauteur de 850 millions, soit près de 20% de l'effort total. Si l'on en croit les propos du général de Villiers, le lendemain, lors de son audition par la Commission de l'Assemblée, le président n'avait pas encore arbitré sur ce point et le ferait le 13, au cours de la réception à l'hôtel de Brienne. Y a-t-il eu un manque de coordination dans la communication ? Ou de la précipitation par le ministre qui a voulu imposer son choix ? Une sorte de revanche de Bercy après les années Le Drian, où la Défense avait tenu la dragée haute aux technocrates des Finances ? Toujours est-il que le Président n'a pas désavoué un ministre venu de la droite LR. Après le départ des ministres MoDem, craignait-il de susciter une crispation politique ?

Le 12 juillet, le CEMA, le général de Villiers, assiste au Conseil restreint de défense qui précède le Conseil des ministres. Le Premier ministre confirme la réduction de 850 millions du budget des Armées, les ministres Parly et Le Drian expriment leur désaccord. L'arbitrage a donc eu lieu. Le général de Villiers prend la parole, pensant peut-être infléchir la décision. Il mécontente le secrétaire général de l'Élysée, Alexis Kohler,³⁷ qui n'accepte pas la contestation de l'autorité et l'idée de revenir sur un arbitrage du Président. Dans la nouvelle configuration gouvernementale, l'influence du général est réduite, la ministre n'en a pas, et Le Drian n'en a plus.

Puis à 11 heures, hasard du calendrier, le général est auditionné à l'Assemblée par la Commission de la Défense et des Armées. À la lecture du texte officiel de l'audition, on note qu'il répond positivement à la proposition du président de la Commission de travailler ensemble à l'avenir. Puis il évoque le contexte sécuritaire et *“les deux types de conflictualité structurant le champ stratégique”* : *“le terrorisme islamiste radical”* et le fait que *“certains États-puissances n'hésitent plus désormais à tutoyer la ligne rouge”*. Selon lui, *“un nouveau visage de la guerre se dessine”* selon quatre tendances, *“les quatre D”* : durcissement, dispersion, digitalisation et durée sur fond de réarmement. Et de mentionner combien *“la supériorité occidentale dans les espaces communs est sérieusement contestée”*. Abordant le processus de décision politico-militaire, il revient sur les quatre principales responsabilités du CEMA : commander les opérations militaires sous l'autorité du président ; définir le format d'ensemble des armées et leur cohérence capacitaire sous les ordres de la ministre ; conduire la transformation des armées par un processus d'ajustement permanent ; assurer les relations avec les armées étrangères et les structures militaires de l'UE et de l'OTAN. Il poursuit par des considérations sur les zones d'engagement des armées et sur le volet du développement³⁸ car *“gagner la guerre ne suffit pas à gagner la paix”*. À propos du modèle d'armée et des ressources budgétaires en cohérence avec la mission, il rappelle la situation de forte tension sous l'effet du niveau d'engagement très élevé et du contexte budgétaire compliqué. *“Ce grand écart n'est pas tenable, je suis désolé de vous le dire avec force ! Notre liberté d'action en souffre”*. La cause en est les réformes de 2008 et 2014 où *“le ministère de la Défense a été le plus important contributeur de la révision générale des politiques publiques (RGPP). [...] Je le dis et je le répète : on a déjà tout donné, on a déjà tout donné”*. Il dit souscrire à la feuille de route envoyée par la ministre au Premier ministre en ce sens et à propos du projet *“Cap 2025”*, affirme combien les trois CEM sont derrière la ministre. Il distingue deux axes : la remontée en puissance pour *“gagner”*, dont il déduit trois priorités, et l'amélioration des conditions de vie quotidienne des militaires pour *“ne pas perdre”*, qui lui en suggère deux autres. Il fait état des conditions de travail des maintenanciers qui réparent *“les véhicules dans des hangars à 2°C, comme encore cet hiver, à Belfort. Je ne peux pas regarder les gens droit dans les yeux et les laisser dans ces conditions ; il en va de ma crédibilité !”*

³⁷ Énarque passé par la direction du Trésor, il était directeur de cabinet du ministre de l'Économie, Emmanuel Macron, lorsque le ministre Le Drian et son directeur de cabinet plaidaient avec succès pour accélérer de financement des livraisons de matériel.

³⁸ À Gao, en mai, le Président a apporté son soutien à la nécessité *“d'articuler plus fermement les bienfaits de la présence militaire française avec les initiatives de développement”*.

C'est "le chef de guerre qui parle. À la guerre, toute insuffisance se paie cash". Sans compter "tout ce qui complique la vie des militaires au quotidien" et la nécessaire "amélioration de la condition du personnel dans tous les aspects de la vie du militaire : sa famille, sa rémunération et son logement". Il y va du "moral et [de] la fidélisation de nos militaires." C'est "une question de reconnaissance". D'où sa préoccupation d'obtenir les "moyens financiers en cohérence avec notre projet", soit 50 milliards d'euros en 2025 hors OPEX et hors pensions. Un premier horizon temporel se situe fin 2017, avec la loi de finances pour 2018 : "Je ne suis pas un lapin de six semaines" car "nous connaissons la ficelle de la 'remontée tardive'" expérimentée sous les deux quinquennats précédents. Quant à la Loi de programmation militaire, dont il montre les retards d'application, celle de 2019-2025, second horizon, suppose de disposer des résultats d'une revue stratégique, préoccupation entendue par le Président. Pour terminer, il note que "la souveraineté économique ne s'oppose pas à la souveraineté de défense" sauf à renoncer, à se désengager, à quitter un théâtre et "à laisser à d'autres le soin d'influer sur les grands équilibres internationaux", donc "revoir nos ambitions à la baisse" alors que des États "aspirent à faire entendre leur voix dans le concert des nations. Une telle décision serait respectable, mais il faut que, politiquement, les choses soient claires." Il est spontanément applaudi par les députés pour sa franchise et ceux qui posent ensuite des questions le remercient pour son exposé "clair", "passionnant". Le texte publié ultérieurement montre un consensus entre le CEMA, la ministre et le Président. Les points d'exclamation ponctuant certaines phrases illustrent combien le général s'est exprimé sans mâcher ses mots, d'un "verbe clair, passionné et ferme" selon l'un des participants. En revanche, aucune mention de la phrase "choc", à l'origine de la crise: "Je ne vais pas me faire baiser comme ça. Je ne pourrais plus regarder mes gars dans les yeux si on réduit encore nos moyens". Comme souvent, elle a été "caviardée". Toujours est-il que tel un leitmotiv, il revient sur une trajectoire budgétaire devenue intenable pour les armées, un sujet qu'il maîtrise puisque depuis 2010, il a accompagné la réduction des budgets et des effectifs, mettant souvent en garde et répétant : "le costume est taillé au plus juste".

Depuis sa nomination à la tête de l'état-major des Armées, il n'a cessé de signaler leur paupérisation. Les termes d'"appauvrissement", d'"exsangues" reviennent dans ses auditions.³⁹ Le courroux du CEMA a rapidement "fuité" alors même qu'il s'exprimait à huit clos. La question est de savoir l'origine de la fuite. Un député ? Le général ? Si l'on en croit Christophe Castaner, secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement et porte-parole du gouvernement, qui s'exprime généralement avec l'aval du Président, ce "off" à

³⁹ En octobre 2014, lors de l'une de ses premières auditions en tant que CEMA, il prévient : "il n'y a plus de gras dans nos armées, on attaque le muscle. C'est mon devoir de vous le dire". Les termes de "gras" et de "muscle" devinrent les leitmotivs de tous ceux qui eurent l'opportunité de s'exprimer dans des cercles restreints comme les associations de réservistes et les sessions plénières de l'IHEDN, ou dans les médias. Le 8 février 2017, il déclarait avoir identifié trois impératifs : (1) "boucher les trous", soit récupérer les capacités, qu'il détaille, auxquelles il a fallu renoncer temporairement pour raisons budgétaires, redonner aux soldats les conditions de soutien et de vie en cohérence avec les efforts demandés ; (2) aligner les contrats opérationnels sur la réalité des moyens engagés en opérations qui dépassent de 25 à 30% ceux du Livre blanc ; (3) préserver la crédibilité de la dissuasion nucléaire dans ses deux composantes et trois points de vigilance (le moral, la fidélisation et la sécurité et la protection). Et de conclure : "Je serai franc : on a déjà donné, pour ne pas dire qu'on a déjà tout donné".

des journalistes vient du général lui-même. Par ces propos rendus publics, il enverrait un mauvais signal à l'heure où le Président revendique le retour à une gouvernance verticale, et affirme une volonté de rupture avec une époque où le ministre et le CEMA s'imposaient à son prédécesseur. Le porte-parole semble tout ignorer des règles militaires. Selon le Code de discipline générale de 2005, *“tout militaire a le droit de s'exprimer librement dans le respect des dispositions du statut général des militaires”*.⁴⁰ Cela signifie que si la parole est soumise au devoir de réserve et contrôlée en interne, officiellement, l'autorisation préalable à leur expression publique a été supprimée. Il ignore que le Code impose au militaire *“quand il constate qu'il est matériellement impossible d'exécuter un ordre, [d'en rendre] compte sans délai”*.⁴¹ Le CEMA n'est-il pas dans son rôle lorsque devant la représentation nationale qui attend de l'auditionné une parole libre, il alerte sur les conséquences d'une telle décision sur les capacités opérationnelles ? De plus, le Code⁴² prescrit au chef militaire de porter attention aux préoccupations et aux conditions matérielles de vie de ses subordonnés, de veiller *“à leurs intérêts et, quand nécessaire”* d'en saisir *“l'autorité compétente”*. Le CEMA n'est-il pas dans son rôle en défendant l'armée ? Les militaires ont confiance dans leur hiérarchie pour les défendre. Et un CEMA respecté et audible est un atout et non une menace.

Le 13 juillet, le Président profite du temps fort de la *garden-party* de l'hôtel de Brienne⁴³ pour reprendre la main. Il dénie au CEMA toute liberté d'expression et rappelle d'un ton sec, le regard dur : *“Je considère qu'il n'est pas digne d'étaler certains débats sur la place publique. J'ai pris des engagements. Je suis votre chef. Les engagements que je prends devant nos concitoyens et devant les armées, je sais les tenir. Et je n'ai à cet égard besoin de nulle pression et de nul commentaire. J'aime le sens du devoir, j'aime le sens de la réserve qui a tenu nos armées là où elles sont aujourd'hui”*. Il a eu beau rappeler qu'un effort était demandé à tous les ministères et réaffirmer sa promesse d'une remontée du budget dès 2018, les invités consternés ont peu applaudi, signe de leur faible adhésion à ses propos. Jean-Dominique Merchet rapporte que l'on entendait parmi eux les mots d'*“inélégant”*, de *“maladroit”*.⁴⁴ Pour les uns, le propos relève de l'autoritarisme et pour les autres de la faiblesse. Affirmer *“Je suis votre chef”* devant des militaires, c'est méconnaître le vieil adage selon lequel *“celui qui a besoin de montrer en permanence qu'il est le chef montre surtout qu'il ne l'est pas”*.⁴⁵ En humiliant publiquement le chef devant

⁴⁰ Décret n° 2005-796 du 15 juillet 2005 relatif à la discipline générale militaire, chapitre III : Droits du militaire, article 11 : droit d'expression.

⁴¹ Chapitre II : Devoirs et responsabilités du militaire, article 7 : Devoirs et responsabilités du subordonné.

⁴² Chapitre II : Devoirs et responsabilités du militaire, article 6 : Devoirs et responsabilités du chef.

⁴³ L'Hôtel de Brienne héberge le ministre des Armées et ses bureaux. La *garden party* traditionnelle à cette date réunit la haute hiérarchie militaire : généraux, amiraux, colonels, mais encore les industriels de la défense, des délégations des unités qui défilent le lendemain sur les Champs-Élysées, les commandants des écoles d'officiers, les présidents d'associations, des blessés et des familles de morts en service commandé dans l'année, les journalistes accrédités et les attachés militaires en poste dans les ambassades à Paris. Était en outre présent ce jour-là dans l'assistance le chef d'état-major des Armées des États-Unis, le général Joseph Dunford. Certains se posent la question de savoir si le Président ignorait ou non la composition de l'auditoire.

⁴⁴ Jean-Dominique Merchet, “Emmanuel Macron met un ‘bourre-pif’ au chef d'état-major des armées”, *Secret Défense*, 13 juillet 2017.

⁴⁵ M. Goya, “Emmanuel Macron a confondu communication et commandement”, *Le Figaro*, 20 juillet 2017.

ses subordonnés, le président crée un malaise au sein de la société militaire. Il casse le lien hiérarchique qui unit l'armée. Il montre qu'il ne connaît pas le mode de fonctionnement et la psychologie des militaires. La polémique enfle et occupe l'actualité, les commentaires fusent, et chacun évoque l'hypothèse de la démission du général, décision inévitable au regard de sa crédibilité et de son honneur. L'honneur, un sujet non évoqué dans ses lettres hebdomadaires, mais une vertu militaire. À presque 61 ans, sa carrière est accomplie. Il n'a plus rien à perdre, et il est toujours risqué de trahir sa parole et d'humilier quelqu'un qui n'a rien à perdre. Surtout un cavalier et un aristocrate. La rupture est consommée.

Le 14 juillet, jour du traditionnel défilé des troupes sur les Champs-Élysées (marqué en 2017 par la présence dans la tribune officielle du Président américain, invité d'honneur⁴⁶), rumeurs et interventions se multiplient. Le matin, sur RTL, la ministre répète les propos présidentiels sur "*la nécessaire discipline collective*" et prend la peine de confirmer la présence du CEMA lors du défilé. Une telle déclaration prouve la crainte de l'autorité politique. Le général a-t-il hésité à participer ? Même humilié, un CEMA ne peut pas ne pas faire son devoir un jour de fête nationale qui est aussi la fête de l'Armée et dont le sens profond est de raviver la fierté d'appartenir à la Nation. Ne pouvant aggraver la crise ouverte, il est monté dans le *command-car* aux côtés du Président et a participé à la revue des troupes, le visage très fermé, répondant à quelques questions. À l'issue du défilé, depuis la tribune, le Président innove en s'adressant à la Nation. Il rend un vibrant hommage aux troupes, loue "*leur loyauté, leur dévouement, leur force nous permettant de vivre selon les règles que nous nous sommes choisies*". Après l'humiliation du CEMA, un discours d'unité à la troupe en ce jour de symbole de la cohésion nationale. Puis E. Macron présente au Président Trump le gouverneur militaire de Paris, le général de corps d'armée Bruno Le Ray, organisateur du défilé, mais oublie le général de Villiers. La crise politico-militaire s'est déroulée en présence d'un chef d'État étranger. Alors que le président construit son image, un hiatus manifeste apparaît entre la communication martiale mise en place depuis l'élection et les paroles discordantes des 13 et 14.

La cérémonie achevée, le général recourt aux moyens d'influence à sa disposition dans l'espace public et contre-attaque. Dans une tribune publiée par le *Figaro*, il met en garde et déplore le grand écart entre les missions et les moyens :

Nos armées sont confrontées, depuis plusieurs années, à une situation de forte tension, sous l'effet combiné d'un niveau d'engagement très élevé, qui s'inscrit dans la durée – 30 000 soldats en posture opérationnelle, de jour comme de nuit, depuis plus de deux ans – et d'un contexte budgétaire compliqué. Ce grand écart n'est pas tenable [...]. Notre liberté d'action en souffre, ponctuellement. C'est le cas, par exemple, à chaque fois qu'une opération doit être différée, voire annulée, faute de moyens disponible.

Et comme chaque semaine depuis le 20 octobre 2016, il met en ligne sur son site sa "*Lettre à un jeune engagé*". Outil de communication à l'adresse de l'ensemble des personnels militaires et notamment des plus jeunes et moins gradés, cette "lettre"

⁴⁶ Cette invitation, doublée de la participation de troupes américaines en tête de défilé, marque le centenaire de l'entrée des États-Unis dans la Première Guerre mondiale.

hebdomadaire commence par “*Mon cher camarade*”, et se termine habituellement par l’annonce du thème de la semaine suivante. Le 7 juillet, il avait prévu d’écrire sur “*la confiance*”. Cette fois, il précise : “*une fois n’est pas coutume, je réserve le sujet de ma prochaine lettre*”, puis conclut comme d’habitude : “*Fraternellement*”.

Sur RFI, le 14 juillet, Jean-Jacques Bridey,⁴⁷ président de la Commission de la Défense et des Armées à l’Assemblée, traduit le malaise de certains parlementaires et déclare : “*C’est un choix. Personnellement je le regrette, surtout quand je vois l’explication qui a été donnée par Bercy, puisqu’on nous dit qu’il faut faire 4 et quelque milliards d’économies mais que dans le même temps,⁴⁸ on ouvre 1,5 milliard de crédit pour la capitalisation d’Areva*”.⁴⁹ Au Sénat, Cédric Perrin (LR), premier vice-président de la Commission idoine, critique lui aussi fortement ce choix. Dès lors et durant le week-end, à plusieurs reprises, le premier cherche à persuader le général de Villiers de ne pas démissionner. En vain. De son côté, la ministre⁵⁰ a appelé chaque jour le général au téléphone afin de le faire revenir sur une intention qu’il confirme. Quant au Président, il confie au JDD, “*si quelque chose oppose le chef d’état-major des armées au président de la République, le chef d’état-major change*”.

Le 17 juillet, à l’Élysée, le général de Villiers remet officiellement au président de la République sa lettre de démission, écrite depuis deux jours. Démissionner est plus honorable moralement que d’être renvoyé. Le président demande un délai de 48 heures, espérant calmer le jeu.⁵¹ Craint-il d’autres démissions ?

Le 18 juillet, le CEMA réunit le major général des Armées et les trois CEM afin de les informer de sa décision et de définir une stratégie avant de se rendre au rendez-vous fixé par le président, le 21 juillet.

L’annonce officielle de la démission, suivie de la nomination du général François Lecointre, tombe le 19 juillet à l’issue du Conseil des ministres, durant l’audition du CEMAT, le général Jean-Pierre Bosser, par la Commission de l’Assemblée. Personne n’en est étonné. Le général de Villiers publie communiqué et mot d’adieu sur son compte Facebook et se justifie :

Je considère ne plus être en mesure d’assurer la pérennité du modèle d’armée auquel je crois pour garantir la protection de la France et des Français aujourd’hui et demain, et soutenir les ambitions de notre pays.

⁴⁷ Député de la 7^e circonscription du Val de Marne, il conseilla le candidat Macron sur les questions de défense au cours de la campagne présidentielle.

⁴⁸ Il reprend là l’expression emblématique du Président, sans qu’on puisse dire s’il s’agit ou non d’une pointe d’ironie.

⁴⁹ Édouard Le Maréchal, “Budget défense : le général de Villiers laisse éclater sa colère”, *Le Figaro.fr*, 14 juillet 2017.

⁵⁰ Après le 14 juillet, elle est partie en Jordanie visiter la base aérienne projetée BAP 15. Il lui revient de préparer la succession du général. Elle ne peut rentrer à Paris rapidement car les pneus du Falcon présidentiel n’ont pas résisté à la chaleur du tarmac qui frôle les 60°. Lui reste la vidéoconférence depuis la salle du PC du détachement français.

⁵¹ Alain Barluet, Marcelo Wesfreid, “Ces huit jours qui ont conduit au divorce”, *Le Figaro*, 20 juillet 2017.

Sous la V^e République, si des CEM ont pu démissionner,⁵² jamais un CEMA ne l'avait osé, surtout un mois après avoir été prolongé pour un an. Il n'avait accepté cette prolongation que suite aux assurances du Président à propos du maintien des moyens. Sa démission s'inscrit dans un mouvement entamé en mai 2014 lorsque lui-même et les CEM avaient, semble-t-il, mis leur démission dans la balance pour protester contre les restrictions budgétaires. À l'époque, le ministre de la Défense (J.-Y. Le Drian) avait pris fait et cause pour eux aux dépens du ministre de l'Économie et des Finances, Michel Sapin, et le Président Hollande avait arbitré en leur faveur. Pour le nouveau locataire de l'Élysée, ces temps sont révolus. N'a-t-il pas déclaré, le 13, au soir : *“Et je n'ai à cet égard besoin de nulle pression et de nul commentaire”*. Une telle posture n'est pas sans dommages pour lui : après s'être affiché de manière appuyée auprès des armées pour construire, selon des techniques de communication désormais bien rodées, l'image d'un président “chef de guerre”, l'annonce de la baisse des crédits, contraire à la promesse de campagne, fracasse le consensus tout juste établi et instaure la défiance.

L'après-midi, lors de la 17^e étape du Tour de France, à l'arrivée à Serre-Chevalier, au cours de l'émission *Vélo Club* de France 2, le président se croit obligé de commenter la démission du CEMA, sujet pourtant fort éloigné du cyclisme, et de rappeler qu'en 2018, le budget sera largement augmenté. Il ajoute qu'il est *“derrière les troupes”* et que *“ce n'est pas le rôle du chef d'état-major de défendre le budget des armées, mais celui de la ministre”*. Il semble sur ce point méconnaître les textes. La LOLF fait du CEMA le responsable du programme budgétaire 178 : “préparation et emploi des forces”, co-responsable avec le DGA du programme 146 : “équipement des forces” et avec le SGA du programme 212 : “soutien de la politique de défense”. La ministre se trouve déchargée sur ses grands subordonnés. N'y a-t-il pas là, une forme d'amateurisme de la part du chef de l'État ? Plus que jamais, il veut affirmer sa prééminence et faire un exemple pour éviter la contestation d'autres administrations. Il n'empêche que les Armées subiront les conséquences du choix comptable de Bercy.

Le soir même, le général de Villiers quitte Balard de façon spectaculaire. Les personnels militaires et civils, tous grades confondus, descendent dans la cour centrale du ministère pour former une haie d'honneur et l'applaudir longuement alors qu'il gagne sa voiture. La vidéo de la scène est immédiatement publiée sur le compte *Facebook* de l'état-major et se répand largement sur les blogs et les sites qui la diffusent en boucle pendant plusieurs jours, relayés par les médias. À l'École Militaire, où il habite, une même haie d'honneur l'attend pour lui rendre hommage. Aucune mise en scène dans ces témoignages

⁵² En 1970, le CEM de la marine, l'amiral André Patou, en désaccord avec le ministre Michel Debré sur la réduction de son budget, démissionne. En 1980, le CEMAT, le général Jean Lagarde dénonce le manque de moyens militaires, et fait de même. En 1983, son successeur, le général Delaunay présente sa démission au ministre Charles Hernu à cause d'une baisse de 10% des crédits alors que la part du budget était de 3% par rapport au PIB. Enfin, en 2008, le CEMAT, le général Bruno Cuche, traité d'*“amateur”* par le Président Sarkozy suite à l'accident de tir à balles réelles qui a blessé 16 visiteurs lors d'une démonstration du 3^e RPIMA à Carcassonne durant des “portes ouvertes”, quitte ses fonctions.

spontanés, qui (écrivra-t-il dans son livre⁵³) le laissent entre joie et tristesse. Contrairement à l'usage, le général de Villiers n'aura pas l'honneur d'un "adieu aux armes". Pour celui qui n'a pas hésité à entamer un bras de fer avec le chef de l'État, ce départ vaut, sans doute, toutes les cérémonies convenues d'un tel "adieu" dans la cour des Invalides.

Le cercle présidentiel réagit. Après la réprobation du secrétaire général de l'Élysée, Alexis Kohler, Christophe Castaner s'insurge. Il considère que "*le chef d'état-major a été déloyal dans sa communication, il a mis en scène sa démission*". Le qualifier de "*déloyal*" est une offense terrible pour un soldat. La suite de sa déclaration éclaire les véritables raisons du différend :

Son départ n'a rien à voir avec son audition par la commission, le 12 juillet, même si Pierre de Villiers aurait pu s'imaginer que ses propos allaient fuiter, à moins de manquer d'expérience. [...] C'est son comportement qui a été inacceptable. On n'a jamais vu un CEMA s'exprimer via un blog, ou faire du *off* avec des journalistes ou interpellé les candidats pendant la présidentielle, comme cela a été le cas. Il s'est comporté en poète revendicatif. On aurait aimé entendre sa vision stratégique et capacitaire plus que ses commentaires budgétaires.⁵⁴

Si qualifier le général de Villiers de "*poète*" peut surprendre, le jugement sévère sur la communication du CEMA et tout particulièrement le reproche de prise de position politique étonnent plus encore. Ce dernier n'a pris position pour aucun des candidats à la présidence, il a seulement continué à mettre en garde sur l'inadéquation entre les moyens et les missions. Castaner poursuit en évoquant la mise en route des réseaux sociaux de la *Manif pour tous* dont il a reçu 3 à 4 000 messages d'insultes, et une alliance de la gauche avec la droite dure et la "*fachosphère*". Pour faire bonne mesure, il y ajoute une allusion au putsch de 1961 et au "principe des armes le cédant à la toge".

Le lendemain, 20 juillet, le président se libère de sa participation aux États généraux de l'Alimentation afin de consacrer plus de temps qu'initialement prévu aux militaires sur la base aérienne d'Istres car la visite, déjà évoquée et prévue dans le cadre de sa tournée des sites stratégiques, se déroule dans un contexte particulier. Depuis une petite estrade, le président adresse à la centaine de militaires rassemblée des paroles rassurantes d'"*estime*", de "*confiance*", voire flatteuses : "*je suis très content d'être là. Je tenais à vous remercier pour l'accueil que vous m'avez réservé*". Il évoque la mission, la place des familles et la remise à plat de la "*stratégie opérationnelle*", salue l'"*exceptionnelle carrière opérationnelle*" du nouveau CEMA, le général François Lecointre, et rend hommage au général de Villiers, "*un grand soldat*" qui "*a souhaité passer la main. C'est son choix*". Sans revenir sur la coupe budgétaire de 2017, il assure que le choix ne se fera pas aux dépens des forces, que le budget augmentera en 2018, jusqu'à préciser que "*cette augmentation dans une année où aucun budget que celui des Armées ne sera augmenté est*

⁵³ Général Pierre de Villiers, *Servir*, Paris, Fayard, novembre 2017, pp.203-206. L'ouvrage se tient éloigné de toute polémique. Cf. le compte-rendu qu'en fait *La Vigie* dans son n°83 du 6 décembre.

⁵⁴ Marcelo Wesfreid, "À Istres, les applaudissements tièdes des militaires", *Le Figaro*, 21 juillet 2017.

inédite".⁵⁵ Comment réagiront les autres ministères ? Le propos présidentiel est salué par quelques applaudissements car, dans l'armée, on respecte le chef.

Les réactions à la démission

Il reste au président à gérer les multiples conséquences de sa conception managériale de l'autorité. Au sein des armées, les réactions varient selon le niveau de grade et de responsabilité des militaires. Un capitaine de l'armée de Terre, commandant une compagnie d'infanterie, pense que la démission ne changera rien, que ses hommes s'en moquent, d'autant que certains ont dû voter pour l'homme jeune qu'est Emmanuel Macron.⁵⁶ En revanche, un caporal de la Légion écrit dans un SMS : *"le général de Villiers part la tête haute, avec le respect de ses soldats"*.⁵⁷ Sur les réseaux sociaux, beaucoup condamnent le procès en déloyauté fait au CEMA, même s'ils sont davantage soucieux de leurs missions quotidiennes, de leurs familles et de leurs permissions que des *"chicayas parisiennes"*.⁵⁸ Tandis que pour le général Jean Maurin, commandant de la Légion, comme pour beaucoup d'officiers, *"cet épisode laissera des traces"*.⁵⁹ dans les casernes. Un journaliste note que le lien est rompu, car dans l'armée, *"il ne faut pas 'casser' un chef devant les autres"*.⁶⁰ L'obéissance y perdurera, non l'adhésion. Selon le même journaliste, au sein des états-majors chacun sait qu'*"au-delà des questions de personnes qui ne sont pas les plus importantes, les questions de fond demeurent. Le départ du général de Villiers ne change rien à la donne"*, celle de la réalité des engagements dans un contexte budgétaire plus contraint.

Cependant, conscient des effets de la crise, l'exécutif cherche très vite des solutions pour contrebalancer l'impact de l'annulation des crédits destinés à l'équipement des forces. Le 13 juillet, le président précise que 650 millions d'euros seront provisionnés pour les OPEX et que 200 autres seront consacrés au renforcement de la protection des forces engagées. Un peu plus tard, on envisage de "dégeler" une partie des crédits mis en réserve pour 2017, soit 1,9 milliard, ce que seul le Premier ministre peut autoriser. Au Sénat, la Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Armées semble confirmer l'ouverture de ces lignes budgétaires pour les OPEX, précisant que pour l'Opération *Sentinelle*, la perte de 200 millions correspondant aux primes versées en fin d'année aux militaires en opérations pourrait être compensée par une ponction sur la réserve de précaution ou activée au titre de la solidarité interministérielle.⁶¹ À l'automne, le CEMAT, le général Jean-Pierre Bosser, met à profit le Grand rapport de l'armée de Terre pour revenir sur le départ du CEMA, *"une blessure"* qui *"doit être cicatrisée"*, ce qui signifierait

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ Témoignage recueilli par l'auteur, fin juillet 2017.

⁵⁷ Alain Barluet, "Les armées sous le choc", *Le Figaro*, 20 juillet 2017.

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ Témoignage recueilli par l'auteur, fin juillet 2017.

⁶⁰ Alain Barluet, *op.cit.*

⁶¹ Véronique Guillermand, Guillaume Guichard, "Pour calmer la crise, l'exécutif pense à desserrer la contrainte budgétaire des armées", *Le Figaro*, 20 juillet 2017.

qu'elle ne l'est pas.⁶² Puis il demande aux hauts gradés présents à la réunion annuelle de se mobiliser derrière le nouveau CEMA.

Les cercles proches des armées se déchaînent. Une pétition lancée en soutien au général sur le site *change.org* connaît un succès immédiat en recueillant en quatre jours 25000 signatures. Les auteurs s'indignent des propos du Président et exigent des excuses. La rédaction de l'Association de soutien à l'armée française (ASAF) publie, dès le 17 juillet, une lettre intitulée : "*Armée française : des paroles aux actes, un choix crucial*". Elle rappelle les paroles présidentielles à Gao, l'appauvrissement accéléré des armées sans cesse mentionné par les CEM, l'abandon de capacités opérationnelles, l'usure des matériels, et le risque de ne pas maintenir le niveau des engagements. Elle revient sur l'évolution de la part du PIB consacrée à la Défense depuis les années 1980, passée de 3 à 1,7%. La présence du Président Trump lors du défilé du 14 juillet lui offre l'occasion de comparer l'effort de chaque Américain à celui de chaque Français pour sa défense. En citant le principe de base enseigné dans les écoles militaires : "*il n'y a pire indiscipline que de donner un ordre inexécutable*", l'ASAF souhaite que le Président s'engage à donner l'intégralité des ressources financières dues et promises à la Défense. Et elle appelle les Français à la rejoindre. Comme il fallait s'y attendre, elle n'a fait que mobiliser des cercles d'anciens militaires et de civils proches des armées et déjà convaincus.

Le député centriste Philippe Folliot,⁶³ rallié de la dernière heure au candidat Macron et élu député LREM, publie un communiqué de presse où après avoir rendu "*un hommage tout particulier*" au général de Villiers,⁶⁴ écrit combien il est

très en colère que pour la première fois le huit clos de cette commission ait été rompu. Cette situation crée un très dommageable précédent qui risque de casser le lien de confiance propre à toutes les auditions, sur des questions aussi sensibles qui nécessitent retenue et discrétion.⁶⁵ Faute de cela, des auditions 'à l'eau tiède' n'auront plus aucun intérêt.

Les réactions des anciens ministres de la Défense varient. Les uns auraient souhaité une démission silencieuse du CEMA. Jean-Pierre Chevènement, se référant à sa propre démission du gouvernement en 1983 au nom du principe "*un ministre, ça ferme sa gueule ou ça démissionne*",⁶⁶ considère que "*l'adage qui vaut pour les ministres vaut aussi pour un chef d'état-major*". Selon Gérard Longuet, ministre du Président Sarkozy, la crise est "*exceptionnelle*". Bien que chacun soit dans son rôle,

le budget de la Défense est l'un des plus régulièrement sollicités quand il faut faire des coupes. J'ai moi-même dû batailler avec Villiers [alors major général des armées]. Mais cette fois-ci, cela s'est joué directement et publiquement entre le président de la République et le chef d'état-major. Le chef de l'État ne pouvait pas se dédire. Villiers devait donc partir.

⁶² Jean-Dominique Merchet, "Démission du général de Villiers : le CEMAT parle d'une 'blessure' qui 'doit être cicatrisée'", *Secret Défense, L'Opinion*, 6 octobre 2017.

⁶³ Il a navigué du MoDem à l'UDI puis, élu député LREM, préside depuis lors l'Alliance centriste.

⁶⁴ "*Un grand serviteur de l'État, soldat qui fait honneur aux armes de la France et qui a eu le courage de faire passer son sens de l'honneur et le soutien à ses idées et convictions au-dessus de tout.*"

⁶⁵ La question avait déjà été soulevée par l'audition du général Soubelet.

⁶⁶ Il s'opposait alors à la politique de rigueur initiée de fraîche date par le Président Mitterrand.

Quant à Charles Million, ministre du Président Chirac durant son premier mandat, il aurait démissionné. Il estime que le nouveau président “*n’a pas pris la dimension du problème*”, qu’il “*connaît la bureaucratie, la technocratie, les méthodes économiques, sociales et autres, mais il ne connaît pas les Français*”.⁶⁷ Après la rapide démission de Sylvie Goulard, Mme Parly, tout juste nommée, aurait-elle pu se démettre sans provoquer une crise gouvernementale, alors qu’elle est issue du même moule et du même monde politico-administratif que le Président ?

D’autres critiquent la méthode adoptée par Emmanuel Macron. Michèle Alliot-Marie, ministre du président Chirac sous son second mandat, qui dut négocier d’arrache-pied avec Bercy, pense que le Président a montré certaines limites. Il “*n’a pas l’expérience du fonctionnement des commissions parlementaires*”.⁶⁸ [...] *Il n’a pas non plus l’expérience des ministères qui subissent les coupes décidées par Bercy puisqu’il ne connaît que Bercy et les fonctionnaires de Bercy*”. Hervé Morin, ministre du Président Sarkozy, évoque un “*pêché de jeunesse*” et estime que “*la question budgétaire se règle dans le secret du salon Vert de l’Élysée, pas sur la place publique, pas au moment du défilé du 14 juillet, pas quand c’est la fête des militaires*”. Il rappelle que si la France veut assumer ses ambitions, “*cela a un coût*” et si “*l’on continue de rogner sur son budget, l’armée ne pourra plus assurer les missions qui lui sont confiées*”.⁶⁹

Les amis politiques du Président ont confiance dans sa capacité à se sortir de cette impasse. Dès le 20 juillet, ce dernier prend deux mesures qui peuvent aller dans ce sens. Il invite la ministre, devenue silencieuse, à communiquer en s’adressant aux médias (ce qu’elle fait immédiatement en accordant un entretien à TFI) sans y être préalablement autorisée et sans avoir besoin de faire relire ses entretiens écrits avant leur publication.⁷⁰ Et confirmant ses propos à Serre-Chevalier, il lui confie le budget des armées. Les courants centristes alliés, MoDem et “constructifs” LR et UDI, qualifient la crise de “*couac*” et d’“*accident de parcours*”. Le groupe “constructif” de l’UDI exhorte le gouvernement à “*revenir sur la décision budgétaire*.” En revanche, les partis de droite et de gauche laminés à l’issue des élections s’engouffrent dans la brèche, profitent de l’occasion pour affûter leurs critiques, oubliant, pour certains, leur responsabilité antérieure tant au niveau de l’Exécutif que du Parlement dans la déflation des budgets et des effectifs de la Défense. Ils multiplient les louanges à l’égard du général de Villiers et dénoncent la difficulté du Président à accepter la critique. N’a-t-il pas déclaré, le 13 : “*Ce que j’ai parfois du mal à considérer dans certains secteurs, je l’admets encore moins s’agissant des armées*”. À

⁶⁷ Emmanuel Galiéro, Jean-Baptiste Garat, “Macron fait l’unanimité contre lui dans la classe politique”, *Le Figaro*, 20 juillet 2017.

⁶⁸ Un jugement à nuancer car, préparant ce qui est devenu la Loi Macron, il a eu affaire à la Commission des Finances.

⁶⁹ Emmanuel Galiéro, Jean-Baptiste Garat, *op.cit.*.

⁷⁰ Le président a voulu rompre avec les pratiques antérieures par lesquelles les ministres tout en livrant le contenu de leur politique, n’hésitaient pas par des “petites phrases” à commenter voire à critiquer les décisions présidentielles. Cette habitude était source de tensions au sein du gouvernement et annonçait des ambitions, des adhésions ou de probables ruptures. Comme il le fera un peu plus tard en matière de communication présidentielle, il revient donc ici pragmatiquement sur l’une de ses options initiales.

droite, Marine Le Pen⁷¹ et Louis Aliot pour le FN associent l'événement à *“un gros couac”* et à des *“dérives très graves”* car le Président *“sabre dans le budget au mépris de sa propre parole et des dangers du monde [...]”*. Pour Les Républicains, si Eric Ciotti, se référant *“à l'obsession de la mise en scène de Macron”*, juge que porter une tenue de pilote de chasse à Istres est *“ridicule”* et qu'il est *“triste de voir que le président est resté un adolescent qui utilise un nouveau jouet”*,⁷² Bernard Accoyer réprovoque un président *“qui, par ses décisions budgétaires, affaiblit la France”*. Très au fait du fonctionnement de l'Assemblée qu'il a présidée, il juge que *“le chef de l'État a méconnu le principe de séparation des pouvoirs”* en rappelant à l'ordre le CEMA *“pour des propos tenus à huit clos devant la Commission [...]”*. Laurent Wauquiez,⁷³ qui apporte *“un soutien sans faille au geste courageux de Pierre de Villiers”*, dénonce l'*“acharnement”* du Président, et trois fautes commises par lui envers l'armée : *“la manipulation,⁷⁴ la trahison⁷⁵ et l'humiliation”*.⁷⁶ Il rappelle que le fondement de la Défense est *“la confiance. La confiance du chef des armées dans l'obéissance des troupes, la confiance des troupes dans la parole du chef des armées [...]”*. Lui aussi fait allusion au droit et au devoir du CEMA à défendre le budget nécessaire à la réussite de la mission (et oublie que la fuite rompt le huit clos), avant de conclure : *“L'armée française, c'est autre chose qu'un réservoir silencieux d'économies budgétaires”*. Pourtant, il ne s'y est pas opposé lorsqu'il était ministre du Président Sarkozy.⁷⁷ À gauche, Benoît Hamon ironise sur *“le nouveau chef d'œuvre d'Emmanuel Macron”*. Profitant de la séance de questions au gouvernement, le 19 juillet, Olivier Faure, président du groupe parlementaire Nouvelle Gauche (ex-PS) rend hommage au professionnalisme et au sens de l'honneur du général dont la démission *“ouvre une double crise. Une crise de confiance entre le chef de l'État et nos armées. Et une crise démocratique : les recadrages et l'humiliation volontaire du chef d'état-major sont aussi une violation des droits du Parlement.”* Il interpelle le Premier ministre et lui demande comment il compte *“renouer les fils ténus de la confiance”*.⁷⁸ De son côté, Jean-Luc Mélançon déplore la démission du CEMA et assure que *“le chef des Armées, c'est le Parlement”*.⁷⁹ Par cette boutade, le député de La France Insoumise semble méconnaître l'absence de réel pouvoir du Parlement en matière de Défense et le fait que la majorité vote généralement selon les attentes de l'Exécutif. Ces questions y ont rarement suscité de

⁷¹ Lors de la campagne présidentielle, elle s'est prononcée pour un budget à 3% du PIB. Beaucoup de militaires, de gendarmes et de policiers ont voté pour son parti.

⁷² Louis de Ragueneil, “Les métastases de l'affaire Villiers”, *Valeurs actuelles*, 27 juillet 2017.

⁷³ “Humilier l'armée française, c'est humilier la France”, *Opinions, Le Figaro*, 20 juillet 2017.

⁷⁴ Le président *“a sciemment joué avec les forces armées pour nourrir son marketing politique. Dès le premier jour de son quinquennat, il a profité de tous les symboles de la puissance militaire. [...] Il a utilisé nos soldats comme des figurants pour mettre en valeur le premier rôle.”*

⁷⁵ Après les mises en scène et les promesses de *“rehausser le budget”*, il l'*“a amputé”*.

⁷⁶ Pour le président de la région Auvergne-Rhône-Alpes, la dernière faute est le choix de *“la violence de reproches publics, devant tous nos généraux et même devant le chef d'état-major de l'armée américaine. Il a voulu écraser, devant le monde entier, celui qui osait dire la vérité sur ses choix présidentiels”*.

⁷⁷ Il fut secrétaire d'État chargé de l'Emploi puis ministre de l'Enseignement supérieur.

⁷⁸ La Mare aux Canards, “Faure en gueule”, *Le Canard enchaîné*, 26 juillet 2017.

⁷⁹ Emmanuel Galiéro, Jean-Baptiste Garat, *op.cit.*

débats houleux, car elles ont toujours été l'objet d'un consensus au sein de la classe politique.

Un nouveau CEMA

La nomination du général François Lecointre s'est le plus souvent accompagnée de louanges. Catholique pratiquant et saint-cyrien⁸⁰ comme le général de Villiers, sa carrière s'est principalement déroulée dans les troupes de marine (TDM),⁸¹ héritières des Troupes coloniales, qui avec la Légion a fourni durant toute la période de la Guerre froide les unités professionnelles pour les interventions extérieures. Il a participé à de nombreuses missions et là où étaient engagées les armées dans les années 1990, dans le Golfe, avec la division Daguet en 1991, puis en ex-Yougoslavie. En mai 1995, capitaine, il commandait la 1^{ère} compagnie : les Forbans, du 3^e RIMA. La façon dont il mena l'assaut, baïonnette au canon, du poste du pont de Verbanja, à Sarajevo, afin de délivrer des soldats de sa compagnie pris en otages, reste dans les mémoires comme un haut fait d'armes, salué en son temps par le Président Chirac.

“Marsouin”, il a acquis une culture qui lui permet de maîtriser les problématiques africaines puisque dans les TDM, selon les grades, les séjours en métropole et outremer alternent. Il a servi à Djibouti, au Rwanda, en Côte d'Ivoire dans la “zone de confiance” où il commande en 2006-07 le groupement tactique interarmes (GTIA) n°2 de la Force *Licorne*. Au Mali, dès février 2013, il a monté la première équipe de l'*European Union Training Mission* (EUTM) alors que s'engageait l'opération *Serval*. Il est rompu à l'opérationnel (comme l'indiquent ses quatre citations) et considéré par le porte-parole du gouvernement et nombre de journaux comme un héros et un homme cultivé⁸² (au point de se voir confier la direction de la revue interne *Inflexions, civils et militaires : pouvoir dire*). Déjà breveté de l'École supérieure de guerre, il est retenu comme stagiaire à la 57^e session du Centre des Hautes Études Militaires (CHEM) et auditeur à la 60^e session nationale de l'IHEDN en 2007-2008, ce qui lui ouvre la voie vers le généralat. Est aussi venu pour lui le temps des cabinets ministériels. En 2009, colonel, il entre au cabinet militaire du ministre de la Défense Hervé Morin comme adjoint “Terre”, qu'il quitte en 2011, avec deux étoiles, pour commander la 9^e Brigade légère blindée de marine, à Poitiers. De retour en métropole, après le Mali, il rejoint l'EMAT où, auprès du général Ract-Madoux, il met sur pied l'opération *Sentinelle*. Le 1^{er} septembre 2016, le général de division Lecointre dirige le cabinet militaire du Premier ministre Manuel Valls.⁸³ Bernard Cazeneuve l'y maintient avec le grade de général de corps d'armée,⁸⁴ tout comme le fera Édouard Philippe après

⁸⁰ Il appartient à la Promotion Général Monclar : 1984-1987.

⁸¹ Il a réalisé ses temps de commandement au 3^e RIMA de Vannes. Tout d'abord, lieutenant, chef d'une section de combat puis après un séjour outremer, à Djibouti, au 5^e Régiment Inter-Armes d'Outremer (RIAOM), il est revenu commander une compagnie de combat comme capitaine ; plus tard, colonel, chef de corps, il a commandé le régiment.

⁸² Anne-Sophie Mercier, “Livresque du combat”, *Le Canard enchaîné*, 26 juillet 2017. Les médias semblent surpris de voir qu'on peut être soldat de métier et cultivé, ce qui en dit long sur certains préjugés.

⁸³ Arrêté du 25 août 2016.

⁸⁴ Arrêté du 6 décembre 2016.

lui.⁸⁵ Les deux hommes se sont connus lors de la 60^e session nationale de l’IHEDN. L’usage veut que deux ou trois noms soient proposés au Président pour toute fonction militaire importante comme celle de CEMA : le Premier ministre aurait suggéré le sien. Il est généralement fait mention de son jeune âge : 55 ans. Le général Puga qui entretiendrait de bonnes relations avec le Président aurait soutenu ce choix, car le général Lecointre, sous réserve de rapports de confiance entre les deux hommes, pourra assurer la fonction durant tout le mandat du Président. Cette perspective de durée dans la fonction est renforcée par le fait qu’après le départ tonitruant du général de Villers, le président pourra difficilement changer de CEMA. Au sein de l’institution, beaucoup pensent que le nouveau CEMA détient là un atout ; d’autres lui reconnaissent un sens politique et la capacité à faire passer des messages au pouvoir civil.⁸⁶

Dès sa nomination, d’autres journaux comme *L’Humanité* et *L’Obs* se sont empressés de soulever une polémique l’accusant d’avoir défendu les auteurs du génocide rwandais en 1994. Il était capitaine et participait à l’opération *Turquoise* comme commandant d’une compagnie du 3^e RIMA au sein du groupement commandé par le colonel Patrice Sartre. Une fonction d’exécution et non de responsabilité. *Jeune Afrique*⁸⁷ mentionne “*son passage controversé*” au Rwanda où selon Jacques Morel,⁸⁸ il aurait “*collaboré*” avec l’un des planificateurs du génocide, dans la région de Kibuye. La polémique a fait long feu, mais les relations avec le Rwanda étant tendues, l’accusation pouvait offrir un angle d’attaque aux partisans du président Paul Kagamé, en France comme sur place.

L’été passé, l’agenda militaire a repris ses droits dès début septembre, avec l’université de la Défense, à Toulon. Une rencontre annuelle où se retrouve l’aréopage du monde militaire. La ministre accorde un entretien au journal local *Var-Matin* et affirme que tout va pour le mieux dans son ministère, que la démission du général de Villers n’a pas entamé la relation entre dirigeants politiques et forces armées : “*Cet épisode est derrière nous et il n’y a aucun problème de confiance. Ce qui compte désormais, c’est l’avenir*”.⁸⁹ Tandis que le CEMA souligne les risques de déclassement des armées françaises en cas de poursuite de la régulation budgétaire et rappelle à propos de la revue stratégique que “*la réalité, c’est que l’urgence s’impose en matière de défense et de sécurité. Le ministère des Armées ne peut pas se dérober à cette urgence*”. En termes plus feutrés, il revient sur le thème des “*trois horizons temporels*” définis par son prédécesseur :

Il faudra faire des choix entre la régénération nécessaire de nos armées, qui sortent d’années très difficiles de contrainte budgétaire accompagnés par le sur-engagement, mais également des choix de renouvellement et des choix de modulation de nos engagements.⁹⁰

⁸⁵ Arrêté du 15 mai 2017.

⁸⁶ Témoignages recueillis par l’auteur.

⁸⁷ Christophe Boisbouvier, “D’un képi à l’autre”, *Jeune Afrique*, n° 2951, 30 juillet-5 août 2017.

⁸⁸ Ancien mathématicien du CNRS, par ailleurs spécialiste de la politique française en Afrique.

⁸⁹ Jean Guisnel, “Armées – Parly et Lecointre : discours discordants à Toulon”, *Le Point*, 5 septembre 2017.

⁹⁰ *Ibid.*

Pour lui comme pour le général de Villiers, les décisions ne sont pas optionnelles, à moins de reconsidérer le modèle d'armée et de renoncer à certaines capacités.

Conclusion

Si la démission d'un très haut fonctionnaire n'a en général que peu d'écho, dans un contexte sécuritaire tendu comme il l'est aujourd'hui, celle du CEMA a suscité un fort émoi médiatique. Elle a eu, du fait de sa résonance dans l'opinion publique, un impact politique non négligeable puisque la cote de popularité du Président a chuté de façon significative. Selon le baromètre IFOP publié le 23 juillet, si 64% des Français étaient satisfaits du président en juin, ils ne sont plus que 54% le 23 juillet. Certains sondages abaissent sa cote à 36% à partir de la fin du mois de juillet. Elle est de 42% en octobre. En engageant cette polémique, le Président a brouillé son image et choqué l'opinion alors que, comme le rappelle Jérôme Fourquet, directeur de l'IFOP, l'Armée récolte 80 à 90% d'opinions favorables dans ses enquêtes. Les sondages confirment l'excellente image dont jouit l'institution protectrice de la Nation, même si la confiance qui lui est ainsi témoignée ne débouche pas nécessairement sur l'idée que son budget devrait être augmenté.

La démission du CEMA révèle les tensions qui agitent une armée engagée dans de nombreuses opérations et néanmoins jusqu'ici soumise à des contraintes budgétaires répétées, dont le cumul au fil du temps crée des situations intenable. Comment son successeur, dont la nomination ne fait pas s'évanouir le problème, va-t-il parvenir à redonner confiance et moral aux armées ? Les militaires échaudés à de multiples reprises dans le passé, ne paraissent pas croire pas à la promesse présidentielle d'atteindre un budget à 2% du PIB en 2025. Par ses engagements de campagne, le président a par avance limité sa liberté d'action – à moins de risquer la démission du nouveau CEMA, un effondrement des armées, ou une fronde.

On aurait tort de croire que de telles tensions entre personnel politique aux commandes au plus haut niveau et grands chefs militaires n'existent qu'en France : on en rencontre de semblables en maints pays voisins ou alliés, notamment en terre anglo-saxonne, depuis un certain temps. Au-delà des différences de contexte et de circonstances, certaines similitudes sautent aux yeux. Dans tous les cas recensés, les armées jouissent dans l'opinion d'une confiance et d'un respect que peu d'institutions surpassent, tandis que les politiques ont vu sur le long terme décroître leurs cotes de popularité jusqu'à des niveaux devenus inquiétants aujourd'hui. Partout, les militaires sont frustrés, pour des raisons qui tiennent notamment (mais non exclusivement) aux moyens inadéquats qui leur sont dévolus eu égard aux missions qu'on leur assigne ; partout, ils se plaignent du manque d'égard des dirigeants politiques, voire de leur "arrogance" à leur endroit ; et ils n'ont nulle part de moyens institutionnels de se faire entendre à titre normal, puisqu'aussi bien les règles de droit qui s'appliquent à eux les privent des voies de contestation ouvertes à tous les citoyens en régime démocratique, et que leur vocation a le loyalisme et le légalisme pour fondements. Le mécanisme à l'œuvre semble implacable : sollicités par des revendications et contestations sectorielles civiles de tous ordres, les politiques en viennent à

considérer comme facultative la satisfaction des besoins des seuls acteurs qui, de par le droit et leur intériorisation de la norme d'obéissance et de discipline, ne sauraient faire grève ou protester bruyamment dans la rue : les militaires.⁹¹

Dans ces conditions, il ne leur reste que trois solutions, non mutuellement exclusives, pour faire prendre en compte par les gouvernants des besoins matériels et symboliques que par ailleurs personne ne conteste ouvertement tant ils apparaissent justifiés. La première consiste à mettre à profit le différentiel de confiance et de respect en leur faveur pour en appeler à l'opinion publique par médias interposés : solution la plus souvent déficiente, parce que l'attention de l'opinion publique est distraite, et que le capital de sympathie ne se transforme pas aisément en résultats concrets conformes à leurs vœux. La seconde, souvent spontanée et non contrôlée par l'institution, est de recourir aux réseaux sociaux pour exprimer des ressentiments autrement inaudibles : elle est souvent le fait de retraités, de familles ou de proches à qui les droits normaux du citoyen ne font pas défaut. La dernière consiste, pour les chefs parvenus au faîte des armées, à prendre leurs responsabilités, et à démissionner avec fracas. C'est ce qui vient de se passer en France, où le feu couvait depuis longtemps.

On entrevoit mal les solutions institutionnelles susceptibles, en France ou ailleurs en terre démocratique, de mettre un terme à de telles tensions. Mais on en aperçoit bien une qui ne coûterait pas grand-chose, et résoudrait une grande partie des problèmes : que les politiques prêtent une oreille à tout le moins plus attentive à ceux qui se dépensent sans compter pour la sécurité de leur pays, et aux besoins qui sont les leurs quand ils sont légitimes. Il serait dans l'intérêt bien compris de tous que l'épisode qui vient de se clore chez nous serve de leçon pour l'avenir.

⁹¹ Sur ces points et ceux qui suivent, cf. B. Boëne, "Les sociétés occidentales contemporaines face à la guerre et aux armées", in Jean Baechler & Bernard Boëne (ss.dir.), *Guerre et armées*, Paris, Hermann, à paraître.