

L'Armée dans l'Etat

Quelques considérations théoriques

par le Commandant J. VANDER VORST,

Licencié en Sciences politiques et sociales
Ecole Royale Militaire.



L'armée est un phénomène aussi vieux que le monde ; mais il aura fallu attendre la naissance et le développement de la sociologie pour voir se forger des concepts autorisant une approche scientifique de l'armée comme groupe social en tant que tel au sein d'un groupe plus vaste. Ces points de vue, relativement neufs, tout en défrichant une réalité contemporaine complexe et mal connue, permettent également de passionnantes redécouvertes de telle ou telle œuvre classique jamais abordée sous ce jour (1).

Une première direction de recherche s'inscrit dans la ligne de la sociologie militaire. Celle-ci considère en effet l'armée comme une organisation ayant, au sein de la nation qui la met sur pied, son propre système de valeurs, symboles, normes, rôles. Bien qu'il s'inscrive dans le cadre plus général du système propre à la nation, ce système est néanmoins très proche de celui qui est en vigueur dans toutes les armées au monde. En ce sens, l'armée pourrait être considérée comme un phénomène supranational et, par là même, aussi paradoxal que cela puisse paraître, comme un atout important dans un mouvement d'unification semblable à celui que connaît aujourd'hui l'Europe.

D'autres théories assimilent l'armée à une entreprise qui produit la paix ; pour intéressante que soit l'idée, elle n'en relève pas moins de ce que nous appellerions la comparaison éloignée ; l'entreprise en effet se base essentiellement sur une notion que l'armée ne connaît pas : le rendement financier que mettent en lumière les bilans annuels. De plus, sans nier que par sa seule existence, l'armée joue un rôle certain de dissuasion, il faut bien admettre que la production de la paix repose

(1) Nous songeons notamment à l'ouvrage de NUSSBAUM (G.B.), *The ten thousand*, Leiden, Brill, 1967, qui étudie la célèbre Anabase de Xénophon dans une optique de sociologie militaire et politique.

avant tout entre les mains de l'homme politique qui dispose d'une vaste gamme de moyens, dont la puissance de son armée, pour étayer son action de paix.

Une troisième voie envisage la place de l'armée dans l'Etat sous l'angle des relations entre le pouvoir civil et le pouvoir militaire. Pareille optique comporte en soi une difficulté majeure : la signification à donner au mot « pouvoir ». Prôné par les uns, répudié par les autres en tant qu'objet propre à la science politique, le concept a suscité d'innombrables études (2), souvent de très grande valeur. Aussi peut-on aujourd'hui distinguer trois conceptions courantes du mot pouvoir. La première correspond aux écrits scientifiques auxquels nous venons de faire allusion ; la seconde — peut-être conséquence directe du niveau d'abstraction où se situe la première — présente le pouvoir comme une sorte de monstre autoritaire, une machine d'oppression dont les desseins sont servis par un appareil répressif, brutal par définition. Cette seconde tendance se dégage principalement de la majorité des manifestations contemporaines ; elle ne devrait cependant pas faire oublier que le mot « pouvoir » revêt encore une autre signification : celle que lui donne le langage usuel, fidèle en cela à l'étymologie ; dans ce sens, pouvoir ne signifie pas autre chose que autorisation ou capacité ; dans ce sens encore, il se retrouve à tous les niveaux de la vie sociale, de l'individu à l'Etat proprement dit ; dans toute société politique, en effet, c'est parce que certaines fonctions doivent être remplies que des membres de cette société se voient attribuer, suivant telle ou telle procédure en usage dans la société considérée, un mandat bien déterminé ; c'est-à-dire que, ce faisant, les autres membres de la société leur confèrent un certain pouvoir, autrement dit, l'autorisation en même temps que la capacité de prendre certaines décisions intéressant telles fractions de la collectivité — ou celle-ci dans son ensemble —, de les leur imposer, et cela dans le cadre de la fin que cette société poursuit.

A partir du moment où l'on accepte cette signification de base reconnaissant dans le pouvoir l'autorisation ou la capacité de réaliser quelque chose pour n'importe quel groupe ou individu, il n'est pas étonnant qu'il faille une telle quantité de qualificatifs pour préciser, dans la mesure du possible, un concept aussi général : on parle ainsi, entre initiés, de pouvoir immédiat, individualisé, institutionnalisé (3) ; de pouvoir ouvert, clos,

(2) Citons notamment : DE JOUVENEL B., *Du pouvoir*, Genève, C. Bourquin, 1947 ; BURDEAU G., *Traité de science politique. I. Le pouvoir politique*, Paris, Lib. gén. droit et jur., 1966 (2^e édit.) ; PRELOT M., *La science politique*, Paris, PUF, 1966, (3^e édit. ; Que sais-je ? 909) ; DABIN J., *L'Etat ou la politique*, Paris, Dalloz, 1957.

(3) LAPIERRE J.-W., *Le pouvoir politique*, Paris, PUF, 1959, pp. 10-32.

carrefour, étatique (4); de pouvoir civil, militaire (5); de pouvoir législatif, exécutif, judiciaire; statutaire, tacite, ancien, mobile, etc. (6). Tant et si bien que le qualificatif finit par revêtir une signification plus grande que celle du concept qu'il est censé préciser.

Nonobstant les réserves que l'on puisse émettre à l'encontre du concept « pouvoir », il reste à noter que cette perspective des rapports entre pouvoir civil et pouvoir militaire a néanmoins donné lieu à de remarquables études (7); mais étant principalement des études de cas ou des études historiques, elles se situent sur un plan souvent très concret et ne visent nullement à s'inscrire dans un cadre conceptuel ou théorique, qui, par ailleurs fait défaut...

L'optique fonctionnaliste.

Une solution pourrait être apportée à ce problème d'une théorie générale où se situeraient les relations entre l'armée et l'État grâce à la sociologie politique qui s'est dernièrement enrichie d'une ingénieuse théorie du fonctionnement de l'État saisi comme totalité (8).

L'auteur, professeur à l'Université Laval du Québec, y étudie le niveau des fonctions politiques constantes, ce niveau « du fonctionnement politique le plus dense et le plus continu » qu'ont toujours ignoré, bien que le pressentant, les théories politiques qui se construisaient soit « d'en haut » — d'après la nature de l'homme et/ou de la société politique — soit « d'en bas », c'est-à-dire d'après « ce que font leaders et gouvernants, citoyens et gouvernés, et les uns par rapport aux autres ou les uns et les autres entre eux » (9).

Se situant dans une optique résolument fonctionnaliste, l'auteur répudie le concept de pouvoir qu'il remplace par la trilogie relation, contrôle, fonction. C'est en elle principalement, dans la recherche sémantique à laquelle elle donne lieu, son analyse, ses définitions, que se situe l'in-

(4) BURDEAU G., *Méthode de la science politique*, Paris, Dalloz, 1959, pp. 244-264.

(5) GIRARDET R., *Pouvoir civil et pouvoir militaire dans la France contemporaine*, *Rev. franç. Science politique*, mars 1960, pp. 5-38.

(6) BURDEAU G. *Traité... I. Le pouvoir politique*, Paris, Lib. gén. droit et jur., 1966, p. 404, n° 2.

(7) Entre autres : GIRARDET R., *op. cit.*; PALANQUE J.-R., *Les rapports du pouvoir civil et du pouvoir militaire dans la Rome antique* et CHEVRIER G., *Les rapports du pouvoir civil et du pouvoir militaire de la chute de l'Empire romain à la fin du I^{er} Empire*, in CESS, *La Défense nationale*, Paris, PUF, 1958, pp. 31-42 et 43-86.

(8) BERGERON G., *Fonctionnement de l'État*, Paris, A. Colin, 1965.

(9) *Ibid.*, pp. 85, 111 et 193.

térêt théorique de l'ouvrage. En effet, beaucoup plus riche et plus souple que le concept de pouvoir, la notion de contrôle contient en soi l'idée de relation (10); elle implique aussi que cette relation bilatérale est réversible (11). Autrement dit, elle ne part pas, comme le concept de pouvoir le sous-entend, d'une idée de subordination ou de hiérarchie impliquant que, dans telle relation bilatérale, il revient à l'un de commander et à l'autre d'obéir. Le concept de contrôle est, à cet égard, essentiellement neutre en ce sens que, pour parler un *langage mathématique*, si le contrôle implique une direction — la relation contrôleur-contrôlé —, il n'implique pas un sens; contrairement au pouvoir qui impliquerait un sens plutôt qu'une direction. Il s'ensuit que le contrôleur en droit peut parfaitement, dans telles circonstances, devenir le contrôlé de fait. La notion de contrôle permet ainsi d'échapper à tout a priori de caractère normatif.

Or, le contrôle est un fait social; inhérent à toute vie en société, il n'est autre qu'une relation sociale à contenu plus dense: les éléments attente-réponse, que la définition wébérienne de la relation sociale mettait en lumière, apparaissent dans le contrôle social sous l'aspect d'une *imposition* de la réponse et de sa *vérification* (12). De plus, au sein de cet univers de contrôles sociaux de toutes sortes, se distinguent les contrôles politiques: ceux-ci, dans la théorie de Bergeron, sont purement et simplement des contrôles sociaux qui, de plus, sont politiques parce que, tout comme certaines relations sociales qui deviennent politiques, ils existent du fait de l'appartenance obligatoire à un état donné de société que nous appelons aujourd'hui l'Etat (13). Si les relations sociales ne sont pas toutes des relations de contrôle, tant s'en faut, toutes les relations politiques sont par contre des relations de contrôle.

C'est précisément ici que nous entrons de plain-pied dans le domaine *du* politique qui « ne tient pas seulement en des relations de contrôle,

(10) Au terme de son analyse du concept de relation, G. Bergeron expose comme suit les éléments constitutifs de toute relation sociale: « En résumé, 1^o dans la relation sociale, on tient compte de l'autre, on s'oriente par rapport à lui, on s'attend à ce qu'il agisse d'une certaine façon: et c'est à cause de cela qu'on entre en relation, d'où il s'ensuit une possibilité d'influence réciproque, et une probabilité d'action sociale; 2^o cela se fait parce qu'on se trouve à avoir une convergence ou une divergence d'intérêts (et non nécessairement une identité d'intérêts) pour agir ainsi, ce qui est l'objet causant la relation et qui, pour partie, est extérieur aux sujets et, pour partie leur est intérieur ou propre parce qu'il est porteur de valeurs, auxquelles adhèrent, ou sont susceptibles d'adhérer les parties ou même de s'affronter à leur sujet; 3^o enfin, le tout n'a pas lieu dans l'abstrait, le vide, mais bien dans des états donnés de sociétés qui interagissent entre eux et avec les sujets de la relation »: BERGERON, *Fonctionnement...*, p. 29.

(11) BERGERON, *Fonctionnement...*, p. 43.

(12) *Ibid.*, p. 53.

(13) *Ibid.*, pp. 29-30 et 53-54.

mais en des relations de contrôle présentées en système de *fonctionnement* » (14). Autrement dit, c'est le concept de fonction qui sert de lien aux relations de contrôle ; concept de raccordement, la fonction rattache l'acte à l'activité, l'organe à l'organisme. Or, à partir du moment où l'on considère l'Etat comme « une unité globale de fonctionnement politique » (15), une organisation qui, s'étant faite, se refait sans cesse, on peut, par pure analogie, le considérer comme un organisme — l'organisme étatique. Transposée ainsi dans le domaine politique, la fonction s'y définit comme un processus d'action, « une série d'activités politiques liées les unes aux autres et unifiées par leur commune participation à la vie d'un organisme politique, intra-étatique, étatique, inter-étatique ou super-étatique » (16). C'est en fin de compte le réseau de ces relations fonctionnelles qui détermine la structure politique, le mot structure étant ici compris comme une façon d'être, un concept statique qui signifie un arrangement ou une disposition de parties à travers lequel s'exprime, par ses fonctions, la vie de l'organisme (17).

Il importe dès lors de préciser les fonctions nécessaires à la vie de cet organisme politique naturel qu'est aujourd'hui l'Etat et de rechercher ensuite les manifestations par lesquelles cette vie étatique s'exprime naturellement.

Or, pour qu'une fonction soit spécifiquement politique, elle doit se trouver dans un rapport de nécessité avec l'organisme politique : s'exerçant par des relations de contrôle, les fonctions de gouvernement, législation, administration, juridiction sont quatre fonctions spécifiquement politiques, ou nécessaires à l'organisme étatique, « non pas dans le sens qu'elles lui seraient exclusives, mais dans celui où la vie politique de tout organisme politique se manifeste primordialement par cette fonctionnalisation quaternaire » (18).

Deux plans s'y distinguent, qui déterminent les deux phases essentielles du processus de contrôle : gouverner et légiférer sont des contrôles d'impérativité ou du premier degré ; administrer et juger sont des contrôles d'exécution ou du second degré. Ce qui revient à dire qu'une fonction du second degré est toujours déclenchée par l'exercice d'une fonction du premier degré : cette dernière, en impérant, soit gouvernementalement, soit législativement, émet des contrôles d'impérativité qui se présentent en abstraction et généralité ; celle-là, en exécutant,

(14) *Ibid.*, p. 41.

(15) *Ibid.*, p. 105.

(16) *Ibid.*, p. 90.

(17) *Ibid.*, p. 101.

(18) *Ibid.*, p. 197.

soit administrativement, soit juridictionnellement, ce qui a d'abord été impéré, émet des contrôles d'exécution qui se présentent en concrétisations et particularisations (19).

Ce niveau proprement fonctionnel est le niveau central qui se dégage sur le fond, la totalité de l'organisme. Mais il n'est pas le seul ; l'organisme se présente encore, dans sa totalité, avec un substrat infrafonctionnel : le niveau des individus, des groupes ou des faits sociaux en tant qu'ils participent au fait politique ; ce substrat est lui-même marqué par une armature et des contours superfonctionnels qui constituent le troisième niveau de l'organisme ou niveau des phénomènes ayant pour objet l'unité de l'organisme tant par rapport aux autres organismes intégrés par lui que par rapport à ceux avec lesquels il est dans un rapport intégratif quelconque. Entre ces deux niveaux, infra- et superfonctionnel, se situe donc le niveau proprement fonctionnel où opèrent les fonctions propres de l'organisme (20).

Cette longue digression théorique nous oblige à reposer le problème initial : où se situe l'armée dans pareil schéma ? Qu'en est-il en fin de compte des relations entre « pouvoir civil » et « pouvoir militaire » ?

D'après la théorie que nous venons d'esquisser, l'introduction du fait militaire dans la théorie politique ne peut s'opérer que via la fonction administrative en son rattachement à la fonction gouvernementale. Cette hypothèse se légitime en effet au vu du principe qui fonde la raison d'être fonctionnelle tant de l'armée que de l'administration : exécuter les résolutions publiques. A l'usage, elle s'avère un utile instrument d'analyse pour l'étude du phénomène militaire au sein de l'Etat.

Eléments de comparaison Armée-Administration.

En effet, pareille méthode permet de relever un certain nombre de caractéristiques qui confèrent à l'armée, au sein de l'administration, une place particulière. En même temps, elle permet d'intégrer ces caractéristiques dans le cadre conceptuel d'une théorie générale du fonctionnement de l'Etat dans son ensemble.

Superfonctionnalité.

Par sa raison d'être fonctionnelle, c'est-à-dire par cette exécution contre une collectivité extérieure à celle d'où elle est issue, l'armée s'apparente à la diplomatie dont l'activité se situe également à un niveau superfonctionnel — représentation de l'organisme étatique en tant que tel —

(19) *Ibid.*, pp. 193-199 et 209.

(20) *Ibid.*, pp. 119-122.

mais en dépendance du fonctionnement gouvernemental qui en détermine l'impérativité initiale (21). C'est par le sens — vers l'extérieur — de leur action que l'armée et la diplomatie se distinguent des autres branches de l'administration, lesquelles sont destinées à traduire au niveau infrafonctionnel, c'est-à-dire vers l'intérieur, dans la masse des citoyens, l'impérativité gouvernementale.

C'est encore suite au sens de leur action qu'aux chefs militaires sont, à certains moments de leur carrière, « dévolues des fonctions gouvernementales, législatives et même juridictionnelles, aussi bien en régime d'occupation qu'en pleine campagne : à part les gouvernants de fait du temps de révolution, il n'est nul agent politique susceptible d'autant se dédoubler » (12). Constatation de fait, cette remarque devrait être appréciée à sa juste valeur dans les programmes de formation des officiers, qui jusqu'à présent ont toujours ignoré la science politique.

Enfin, les généraux ne font pas que préparer la dernière guerre ; professionnellement, il leur appartient de préparer la prochaine. Ce faisant, ils sont obligés à une certaine prospective de même qu'à prendre certaines options engageant l'unité superfonctionnelle de l'Etat, unité dont ils sont le garant en même temps que le symbole ; par là même, ils côtoient le domaine des gouvernants, pour ne pas dire qu'ils se situent sur ce terrain extrêmement mouvant, d'après les personnalités en place, où la fonction gouvernementale devient fonction administrative.

Monopole de la force armée.

Outre ce monopole du sens dans l'action qu'elle partage avec la diplomatie et par lequel elle se distingue du reste de l'administration, l'armée jouit d'un autre monopole qu'elle partage avec une autre branche de l'administration et par lequel elle se distingue de la diplomatie : il s'agit du monopole de la force armée dont l'armée dispose conjointement avec la police et/ou la gendarmerie. C'est à nouveau le sens de l'action qui permet la distinction ; l'armée se situe au niveau superfonctionnel, la police au niveau infrafonctionnel ; la raison d'être de la première

(21) C'est ce qu'exprime, en d'autres mots, R. Aron : « Les relations interétatiques s'expriment dans et par des conduites spécifiques, celles des personnages que j'appellerai symboliques, le *diplomate* et le *soldat*. Deux hommes, et deux seulement, agissent pleinement, non comme des membres quelconques, mais en tant que représentants des collectivités auxquelles ils appartiennent : l'ambassadeur dans l'exercice de ses fonctions est l'unité politique au nom de laquelle il parle ; le soldat sur le champ de bataille est l'unité politique au nom de laquelle il donne la mort à un semblable » : ARON R., *Paix et guerre entre les nations*, Paris, Calmann-Lévy, 1962, p. 17.

(12) BERGERON, *Fonctionnement...*, p. 363 ; cf aussi le chapitre que C. Friedrich consacre à ce sujet in FRIEDRICH C., *La démocratie constitutionnelle*, Paris, PUF, 1958, pp. 387-414.

est la survie de l'organisme étatique vis-à-vis d'autres collectivités similaires ; celle de la seconde est de contraindre les citoyens à se plier aux décisions d'exécution prises par l'un ou l'autre de ces deux organes spécialisés que sont l'administration et la juridiction, d'après les normes impérées par le gouvernement ou le législatif.

La défense, fonction épisodique.

Remarquons aussi que, si l'administration est une fonction permanente indispensable à la vie de l'Etat, la défense, tout aussi indispensable, n'est qu'une fonction épisodique. L'une, fonction permanente, est remplie par un organe permanent qui s'acquitte au jour le jour de sa tâche ; l'autre, fonction épisodique, ne demande qu'à être remplie épisodiquement ; mais pour cela existe un organe tout aussi permanent que l'administration-organe et qui attend, au jour le jour, de pouvoir remplir sa mission. Par là même, c'est-à-dire par son existence et la capacité qu'il a de pouvoir intervenir n'importe quand, avec toute la puissance dont il dispose, cet organe remplit au niveau superfonctionnel une fonction de dissuasion, c'est-à-dire d'action potentielle vis-à-vis d'un agresseur potentiel. L'armée n'est bien sûr pas seule à exercer cette dissuasion, complément de la défense : derrière elle se profile tout le potentiel économique, démographique et moral de l'Etat ; mais elle est à même d'intervenir dès les premières heures d'un conflit, le passage de la paix à la guerre s'effectuant alors, au sein de l'Etat, sous son couvert.

Professionnalisme.

Il est une autre caractéristique que les militaires — du moins les gens dits « de carrière » — partagent cette fois avec tous les fonctionnaires du second degré ; le fait d'être des professionnels et non des « amateurs » comme le sont les fonctionnaires du premier degré ; entendons par là que, recrutés par voie de concours, les militaires sont nommés, promus suivant des critères bien établis au niveau de l'impérativité ; et surtout, pour conserver leur qualité, ils ne sont pas soumis à élections périodiques. D'où les frictions qui, parfois, naissent entre un ministre de la Défense nationale et son administration militaire : celle-ci, braquée professionnellement sur le niveau superfonctionnel de l'état, a tendance à vouloir mettre le ministre de la Défense nationale à son propre niveau de préoccupation professionnelle : l'efficacité de la dissuasion et de la défense. Le ministre par contre, tout en se sachant la tête de cette pyramide dont il est responsable sur ce plan de l'efficacité, ne peut perdre de vue qu'il se situe en même temps, lui, au niveau de l'impérativité pour l'ensemble de l'Etat ; autrement dit, fonctionnaire superfonctionnel, il est aussi fonctionnaire fonctionnel et ne peut dès lors négliger le niveau

infrafonctionnel dont il lui faut saisir les aspirations ou les tendances pour les traduire en impérativité.

Dans cette optique professionnelle, l'armée se distingue cependant du reste de l'administration par une particularité qui a son importance au point de vue de l'homogénéité des cadres : le futur militaire de carrière est recruté avant ses études supérieures ; le futur agent administratif de grade équivalent l'est après celles-ci par l'administration, remarque qui vaut également pour la juridiction. Ainsi, l'entrée dans l'administration suit la formation supérieure spécialisée du candidat ; l'entrée dans l'armée la précède.

Nombre.

Des quatre organes assurant le fonctionnement du niveau central de l'organisme étatique, l'administration est sans conteste celui qui, actuellement, occupe le plus grand nombre de fonctionnaire. Manifeste dès la fin du siècle dernier (13), cette tendance à l'augmentation des effectifs se constate encore aujourd'hui (24). Ce facteur nombre, à quoi s'ajoute la grande diversité des compétences exigées, confère au corps administratif un caractère de très large représentativité infrafonctionnelle, contrairement aux organes des autres fonctions ; en effet, « au gouvernement et à la législation accèdent surtout des membres des élites de toute espèce : des « leaders » naturels, des notables au plan local ; le corps juridictionnel, même recruté sur une base de carrière, présente toujours un caractère vaguement aristocratique, lié à la nature même de la fonction » (15).

S'apparentant de ce point de vue à l'administration, l'armée n'a cependant pas suivi la même évolution que celle-ci ; de plus, les effectifs militaires sont beaucoup plus sujets à fluctuation : dans les périodes de la vie d'un Etat où le danger de guerre croît, ils ont également tendance à croître ; par contre, la puissance de feu des armements modernes tendrait à accréditer la version de la possible diminution des effectifs (26). Remarquons que cette dernière théorie a surtout cours dans les Etats qui, non menacés directement ou immédiatement, ont plutôt

(23) FRIEDRICH, *op. cit.*, p. 385 ; SAUVY A., *La bureaucratie*, Paris, PUF, 1961 (2^e édit. ; Que sais-je ? 712), pp. 22-32, note, chiffres à l'appui, qu'en l'espace d'un siècle le nombre des fonctionnaires administratifs a quintuplé en France, une évolution similaire se constatant dans les autres pays occidentaux.

(24) *La Libre Belgique* du 11 août 1967 signalait que depuis novembre 1963 le nombre des fonctionnaires civils employés par le gouvernement fédéral américain avait augmenté d'un demi million et atteignait en juin 1967 le chiffre de 2.980.156.

(25) BERGERON, *Fonctionnement...*, pp. 269-270.

(26) Ainsi en France, la récente opération de dégagement des cadres a eu pour résultat le départ de l'Armée de terre de 6396 officiers : BAUDE, *Chronique militaire*, *Rev. Déf. nat.*, avril 1967, p. 712.

tendance à miser, suivant la distinction de G. Snyder, sur la dissuasion que sur la défense proprement dite (27); bien que, depuis l'apparition des armements modernes, les seules guerres qui aient été menées soient des guerres où l'importance des effectifs avait son mot à dire...

Sans toute réserve des simplifications abusives que ceci comporte, nous pourrions poser que le critère nombre dépend :

- pour les fonctionnaires administratifs civils, de la complexité croissante de la gestion et du gouvernement d'une société industrielle ;
- pour les fonctionnaires administratifs militaires, du danger de guerre et de la puissance de feu des armements.

Structure.

La structure administrative se caractérise en gros par la forme pyramidale : le contrôle s'étend d'en haut aux échelons inférieurs. Chaque administrateur ne reçoit d'ordre que de son supérieur immédiat. Au sommet de la pyramide se trouve l'administrateur-chef, généralement un gouvernant, qui remplit cette fonction en dédoublement et qui est le point d'articulation de l'interfonctionnalisation gouvernement-administration (28). Or, à ce point de vue structurel, c'est l'armée qui, depuis Napoléon, constitue le modèle de référence et non l'inverse (29) à un point tel qu'aujourd'hui encore certains spécialistes américains de l'administration publique proposent comme classement des activités de l'administration un schéma qui traduit exactement la structure des administrations militaires (30). L'administration militaire peut donc être considérée comme un prototype de hiérarchisation et de spécialisation dont s'inspire l'organisation tant d'entreprises financières et industrielles que de divers secteurs de l'administration civile.

A cela s'ajoute un élément supplémentaire : la discipline militaire qui concourt à maintenir la structuration pyramidale et à accroître l'efficacité de celle-ci dans l'œuvre entreprise. Ajoutons-y que l'armée est la seule, au sein de l'Etat, à disposer d'un code pénal spécial et de juridictions propres. Tant et si bien que c'est vraisemblablement au sein de l'armée que le contrôle intradministratif est le plus fort : structuration modèle, pourrait-on dire, soutenue par une discipline généralisée et codifiée, code

(27) SNYDER G.H., *Deterrence and Defense*, Princeton, Princ. Univ. Press, 1961, pp. 3-4.

(28) BERGERON, *Fonctionnement...*, p. 271.

(29) WEIL P., *Armée et fonction publique*, in CESS, *La Défense nationale*, Paris, PUF, 1958, p. 183.

(30) GOURNAY B., *Introduction à la science administrative*, Paris, A. Colin, 1966, pp. 13-15.

pénal et juridictions spéciales, système des notes personnelles consignées dans deux dossiers tout au long de la carrière, avancement au choix à partir du grade de major ce qui, en plus de certaines connaissances techniques postulées par l'examen dit « de major », exige une vie vécue en conformité avec la déontologie de l'Arme qui propose le candidat au grade supérieur ; manœuvres, tests, challenges divers, etc, jusqu'au port de l'uniforme en dehors des casernes. Enfin, l'armée n'échappe pas à cette caractéristique générale de l'administration qu'est l'institutionnalisation du contrôle : les inspecteurs de Forces, les inspecteurs d'Armes, les inspections de commandement à tout échelon sont autant de contrôles souvent très réels et efficaces.

Bureaucratie.

Le développement de la fonction administrative a amené plusieurs auteurs à se pencher sur un phénomène qui tend, semble-t-il, à se développer dans nos sociétés modernes : la bureaucratie. Entre autres sens, le concept évoque notamment « la lenteur, la lourdeur, la routine, la complication des procédures, l'inadaptation des organisations bureaucratiques aux besoins qu'elles devraient satisfaire et les frustrations qu'éprouvent de ce fait leurs membres et leurs clients ou leurs assujettis » (31). C'est ce sens que revêt l'expression « bureaucratie militaire » employée dans les critiques de la presse notamment contre notre « place Dailly », symbole de ce gigantisme et de la lourdeur y afférente.

Tenant de résoudre la question terminologie que nous n'avons fait ici qu'effleurer, A. Touraine a proposé de réserver le vocable bureaucratie à une « administration dont l'activité fonctionnelle par rapport à ses règles et à sa nature propre devient dysfonctionnelle du point de vue soit de ses intentions et de sa signification économique et sociale, soit de ses modes d'opération technique » (32). Rejoignant ainsi l'étymologie du mot, ce sens désigne clairement « qu'un système de moyens devient maître de ses décisions, acquiert un pouvoir propre, alors qu'il est de sa nature d'être déterminé par les buts de l'institution qu'il sert » (33).

Ces distinctions éclairent la place que peut se tailler une bureaucratie au sein de l'organisme étatique :

- d'abord, se retranchant dans son rôle d'exécutante, elle est non-responsable à l'égard « des éléments infrafonctionnels qui, démunis devant elle, ne peuvent exercer à son encontre des contrôles du

(31) CROZIER M., *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Le Seuil, 1963, p. 16.

(32) Cité in BERGERON, *Fonctionnement...*, p. 277.

(33) *Ibid.*, p. 277.

style de ceux qui leur donnent une certaine emprise sur les fonctionnaires du premier degré » (34);

— ensuite, au niveau fonctionnel cette fois, elle peut :

- opposer aux contrôleurs du premier degré une force d'inertie ou de résistance non négligeable : l'étendue du développement des règles impersonnelles, la centralisation des décisions, l'isolement de chaque catégorie hiérarchique et la pression qu'elles engendrent sur leurs membres, les relations de pouvoir parallèle que le système suscite à son corps défendant sont autant de caractéristiques (35) qui font d'une bureaucratie un système extrêmement rigide incapable de se modifier par soi-même. Une bureaucratie peut même aller jusqu'à paralyser complètement ses contrôleurs du premier degré par une quelconque grève du zèle ;
- elle peut aussi, auprès de ceux-ci, jouer un rôle extrêmement important d'expertise et de conseil par l'intermédiaire de certains de ses membres. Par ce biais, nous débouchons sur la non moins importante question de la technocratie qui se situe elle aussi dans le sens d'un contrôle de l'administration sur les organes du premier degré, mais contrôle dynamique cette fois et non plus passif.

Technocratie.

Gouvernement non plus par les bureaux, mais par la technique, la technocratie est la qualité ce que la bureaucratie est à la quantité. Point n'est besoin de s'étendre ici sur les progrès actuels dans le domaine des armements, les connaissances spécialisées et les programmes de financement à longue échéance que cette situation entraîne. D'où la position de force de l'expert militaire — et de l'expert scientifique « civil » échappant de surcroît au pouvoir disciplinaire — vis-à-vis de ses contrôleurs du premier degré, statutairement instables et non spécialisés par définition (36). Jean Meynaud fait ici remarquer que ce n'est pas le schéma technocratique qui peut expliquer la montée des militaires sur la scène politique (37). Néanmoins, les travaux sur l'« idéologie techno-

(34) *Ibid.*, p. 276.

(35) CROZIER, *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Le Seuil, 1963, pp. 248-261.

(36) Le cas est particulièrement flagrant en ce qui concerne le Congrès des Etats-Unis où le problème de la paix et de la guerre repose, par la force des choses, entre les mains de quelques hommes : TUNC A., *Les Etats-Unis*, Lib. gén. droit et jur., 1965 (2^e édit.), pp. 201-202.

(37) MEYNAUD J., *La technocratie*, Paris, Payot, 1964, pp. 39-40.

cratique » laissent entrevoir dans celle-ci un ferment qui n'est peut-être pas étranger à la prolifération actuelle des régimes militaires.

Cette idéologie repose en effet sur deux grands thèmes : d'abord l'apologie du technicien qu'accompagne la critique du politicien considéré comme vénal, incompétent et soumis aux intérêts privés ; ensuite la réduction de la politique à la technique, c'est-à-dire « la croyance que les choix politiques peuvent être réduits à des données strictement techniques » (38).

Le premier thème trouve en l'armée un terrain extrêmement favorable, car, acceptant la direction du gouvernement, l'armée en supporte moins bien la carence, surtout lorsque celle-ci est causée par les « subtilités » du jeu parlementaire ; or, superfonctionnelle par sa fin, fonctionnelle par son rattachement à la fonction administrative, l'armée se rattache de surcroît au niveau infrafonctionnelle par son mode de recrutement qui en fait, parmi les corps de fonctionnaires politiques, celui dont l'indice de représentativité nationale est probablement maximum (39). Ces liens directs avec les trois grands niveaux de fonctionnement de l'organisation étatique peuvent expliquer cette tentation propre au militaire de se poser en gardien de la patrie, au nom de l'intérêt supérieur de celle-ci, ce qui légitime alors à ses yeux le fait de passer outre à une légalité purement formelle et source de désordres.

Quant au deuxième thème, il n'est que de relire certaines déclarations consécutives à des coups d'Etat pour se rendre compte que aux yeux de nombreux militaires la politique est un domaine qui, à certains moments, doit s'effacer devant l'efficacité (40).

Dans le cas spécifique de l'armée, il semble donc que l'idéologie technocratique — que nous appellerions plutôt une éthique de l'efficacité — puisse jouer un rôle non négligeable. C'est là encore un des points par lesquels l'armée se différencierait des autres catégories de technocrates à propos desquelles il a été démontré que la technocratie n'est pas cette puissance occulte qui manipulerait les hommes politiques comme des pantins ; non seulement leur « idéologie » s'est avérée inconsistante (41),

(38) GOURNAY B., Technocratie et administration, *Rev. franç. Science politique*, décembre 1960, p. 882 ; MEYNAUD, *op. cit.*, pp. 199-232.

(39) BERGERON, *Fonctionnement...*, pp. 361 et 414.

(40) Par exemple, le colonel Mobutu annonçait, le 14 septembre 1960, que l'armée prenait le pouvoir et que toute activité politique était désormais suspendue : *Keesing's Contemporary Archives*, 1961, p. 17938 ; le 13 janvier 1967, au Togo, c'était le colonel Eyadema qui à son tour interdisait toute activité politique : *KCA*, 1967, p. 21884, imité en cela, le 21 mars 1967, par son collègue de Sierra Leone, le major Blake : *KCA*, 1967, p. 21949.

(41) GOURNAY B., *Un groupe dirigeant de la société française : les grands fonctionnaires*, *Rev. franç. Science politique*, avril 1964, pp. 231-239.

mais de plus, les organes du premier degré ne sont pas complètement désarmés vis-à-vis des hauts fonctionnaires ; citons par exemple le rôle des commissions d'enquête instituées par le Congrès des Etats-Unis (42) ; n'oublions pas non plus que les hauts fonctionnaires doivent être dans les bonnes grâces des gouvernements qui les nomment, les affectent, les révoquent. Autrement dit la technocratie est *aussi* une question de personnalités en place ; et c'est aux gouvernants qu'il appartient de maintenir les grands fonctionnaires dans leur fonction de complémentarité de la fonction gouvernementale.

*
**

Comme on le voit, le schéma des « rapports entre le pouvoir civil et le pouvoir militaire » est, sur le plan purement théorique, nettement surclassé. Beaucoup moins exigeant au point de vue conceptuel, il n'offre ni les possibilités, ni la précision du cadre fonctionnaliste esquissé ci-dessus et qui présente, semble-t-il, des avantages indéniables. En effet, l'emploi de la trilogie relation-contrôle-fonction donne de l'Etat une image beaucoup plus proche de la réalité que n'importe quelle autre théorie : elle le voit en fonctionnement, c'est-à-dire d'une manière dynamique et non purement statique et descriptive, ce qui lui permet de le saisir comme une totalité et non par tel aspect particulier à l'exclusion des autres. Dès lors, dans pareille perspective, l'armée en tant que composante étatique doit avoir sa place. La seule possibilité qui s'offre est de la situer au niveau de la fonction administrative dans son rattachement à la fonction gouvernementale. Cette optique permet de regrouper dans le cadre conceptuel d'une théorie générale de l'Etat divers aspects de l'armée qui déjà avaient donné lieu à des études intéressantes, mais dépourvues de liens apparents entre elles, si ce n'est celui de leur objet matériel commun. Chacun des points que nous avons trop brièvement abordés dans notre comparaison — nullement exhaustive d'ailleurs — entre l'armée et l'administration mériterait des études de cas approfondies centrées sur les relations de contrôle qui s'établissent à cette occasion entre l'armée et telle ou telle des quatre fonctions étatiques. Peut-être ainsi arrivera-t-on à mieux saisir une réalité qui, pour avoir été souvent négligée dans les théories étatiques, n'en joue pas moins un rôle politique évident et important dans la majorité des pays du monde.

(42) TUNC, *op. cit.*, pp. 185-186.

