

Le DMF vu par un officier général [Hans Senn]

Autor(en): **Weck, Hervé de**

Objektyp: **BookReview**

Zeitschrift: **Revue Militaire Suisse**

Band (Jahr): **127 (1982)**

Heft 12

PDF erstellt am: **26.06.2024**

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Le DMF vu par un officier général

Un ouvrage présenté par le major Hervé de Weck

«*Même les structures les plus parfaites ne garantissent pas le succès. Ce qui est déterminant, ce sont les caractères et les compétences des hommes qui agissent dans ce cadre.*»

Hans Senn

Le commandant de corps Senn, ancien chef de l'état-major général, vient de publier une étude sur l'organisation du Département militaire fédéral depuis 1850¹. Cet ouvrage, rédigé en allemand, mériterait une traduction française, car il traite d'une manière globale les problèmes de commandement de notre armée, ainsi que les difficultés que pose le choix des armements dans un petit Etat.

Nous avons présenté dans ces colonnes la façon dont la *Revue Militaire Suisse* discutait ces questions pendant l'entre-deux-guerres². Il s'agissait surtout de critiques, de propositions faites par des personnes ou des groupes extérieurs à l'administration, qui cherchaient à exercer des pressions sur les autorités politiques et militaires. Hans Senn évoque ces problèmes dans l'optique d'un homme qui a exercé de lourdes responsabilités au sein du DMF. Dans le but d'en mieux faire comprendre les structures actuelles, il part des origines, évitant avec élégance les pièges de l'érudition gratuite, recourant à des cas exemplaires comme la mise au point du missile antichar *Nora*, l'évaluation et l'acquisition des *Tiger*, le développement du *char suisse* et ses défauts. Le passé sert vraiment à expliquer le présent et à justifier les conclusions de l'auteur. Certaines de ses prises de position présentent un tel intérêt qu'elles nous ont paru justifier de larges citations.

Des subordonnés en trop grand nombre (1850-1945)

Les organisations militaires de 1850, 1874 et 1907 prévoient que tous les services spécialisés et la plupart des organes administratifs de l'armée dépendent du chef de département. Au milieu du XIX^e siècle, celui-ci compte neuf subordonnés directs; quarante ans plus tard, leur nombre s'élève à treize, non compris les commandants de corps d'armée. L'étude des besoins généraux est confiée aux chefs de service, sous la forme de missions supplémentaires, ce qui

¹ Hans Senn: *Die Entwicklung der Führungsstruktur im Eidgenössischen Militärdepartement*. Frauenfeld, Stuttgart, Verlag Huber, 1982. 180 p.

² «Le haut commandement de l'armée et les structures du DMF, des problèmes dont on parle depuis le début du siècle», *RMS*, juin 1982.

entraîne souvent des surcharges de travail difficilement supportables. De plus, les effectifs, qui s'élèvent à 104 000 hommes en 1874, vont plus que quadrupler jusqu'en 1914³.

En 1860, le futur général Herzog devient inspecteur de l'artillerie; ce n'est pas un poste à plein temps, bien qu'il corresponde à la fonction de notre actuel chef

Administration et commandement

«Notre armée, dans son ensemble, est organisée, équipée et instruite par l'administration. Le commandement proprement militaire apparaît au niveau des corps d'armée. Il n'y a pas un représentant unique de l'armée qui expose les besoins militaires aux autorités civiles, mais sept interlocuteurs qui ne parlent pas la même langue. La conduite collective amène une information pas toujours convergente.» (p. 61-62)

de l'armement! Sans l'engagement désintéressé de nombreux officiers de milice, l'organisation, puis le développement de l'armée fédérale auraient été impossibles car, en 1869, le personnel ne représente que 7% des dépenses du DMF.

Les commandants de corps d'armée apparaissent en 1891; la Commission de défense nationale, nouvellement créée, qui traite toutes les questions relatives aux besoins généraux de l'armée, conseille le chef du départe-

ment. Celui-ci la préside, mais n'en devient pas pour autant le commandant en chef de l'armée. Lors des séances de cet organe, il représente le Conseil fédéral; au sein de l'Exécutif, il donne connaissance à ses collègues des besoins des troupes. Le sommet de la pyramide militaire reste donc tronqué.

A partir de 1907, le chef du DMF se trouve débordé par le nombre des affaires et par leur caractère technique. La solution de ces problèmes ne correspond pas à sa tâche d'homme d'Etat. Par la force des choses, le magistrat en vient à s'entourer d'éminences grises ou à laisser la bride sur le cou à ses subordonnés. Senn dit joliment que ce système favorise «viel Froschperspektive und wenig Vogelschau».

Le général Wille, dans son rapport sur le service actif, refuse l'idée de placer un militaire à la tête de l'armée en temps de paix, car, dans de telles conditions, le chef du DMF risquerait de devenir un «homme de paille». D'autre part, il faut des qualités très différentes pour diriger d'une manière adéquate l'instruction de l'armée et l'état-major général.

Si tous les spécialistes sentent que les structures du département laissent à désirer, ils ne savent pas trop quelles mesures topiques adopter. Toutes les propositions de réorganisation lancées durant l'entre-deux-guerres s'articulent autour de trois principes: le chef de l'état-major général deviendrait le chef d'état-major du conseiller fédéral chargé du DMF, on désignerait en temps de paix le

³ En 1940, ils atteindront le chiffre de 700 000 hommes, soit 11% de la population totale.

commandant de l'armée ou un inspecteur général, on organiserait une direction collégiale⁴.

Compétences des politiciens

«Notre système souffre du fait que le Gouvernement et le Parlement ne décident pas seulement des principes et des conditions générales, mais règlent des détails d'organisation et fixent les crédits pour chaque objet particulier. Au DMF, cette situation rend impossibles de véritables délégations de compétences. Le chef de l'état-major général et le chef de l'instruction ne peuvent prendre que de simples décisions concernant la procédure. [...] La responsabilité reste théoriquement au gouvernement. Pratiquement, elle est répartie entre beaucoup de personnes situées à différents échelons de la hiérarchie; par conséquent, elle est diluée.»

(p. 63)

En décembre 1938, l'assemblée des délégués de la Société suisse des officiers demande que les commandants de corps, les responsables de l'instruction et de l'état-major général soient subordonnés à un général du temps de paix. Le conseiller fédéral Minger s'oppose à cette solution; les Chambres le suivent, mais créent tout de même un inspecteur de l'armée subordonné au chef du DMF...

Le DMF jusqu'en 1964

La Deuxième Guerre mondiale va retarder l'application de la loi.

Lorsqu'elle est rediscutée et modifiée en 1945, le Conseil fédéral ne veut toujours pas entendre parler de commandant de l'armée, et le poste d'inspecteur va lui aussi disparaître. A ce sujet, Senn écrit: «A mes yeux, on ne peut pas refuser [...] un général du temps de paix avec le seul argument que la fonction est inconciliable avec une constitution démocratique», car, en Suède, le roi assure le commandement en chef des forces armées, tandis que le ministre de la Défense s'occupe d'administration, au sens élevé du terme, et de politique. A plusieurs reprises, l'auteur va d'ailleurs souligner les avantages d'un commandant de l'armée.

La réorganisation du DMF, en 1947, dont la conception doit éviter des changements importants au début d'un service actif, a pour buts de décharger le chef du département, de définir d'une manière plus claire les compétences et d'assurer un traitement plus rapide des affaires. Elle renforce l'influence des commandants de corps d'armée au détriment de l'administration qui devrait appliquer des principes et des conceptions identiques. En effet, si les prises de décisions ne posent pas de problèmes insurmontables au sein de la Commission de défense nationale, il en va autrement pour leur exécution. Les grands chefs militaires gardent une indépendance certaine, tous ne sentent pas les problèmes avec la même intensité, si bien que les interprétations peuvent diverger.

Pour diminuer le nombre d'organismes directement subordonnés au chef du DMF, on crée le Groupement de l'instruction qui coiffe les services de

⁴ Nous n'approfondirons pas davantage l'étude des problèmes de cette époque, puisqu'ils apparaissent dans notre analyse de juin 1982.

l'infanterie, des troupes légères, de l'artillerie et du génie, ainsi que le

Le double rôle du chef de l'état-major général

«Le double rôle du chef de l'état-major général risque de le surcharger et de lui occasionner des difficultés de nature psychologique. D'une part, sur mandat du chef du département, il dirige la planification militaire générale et la planification intégrée de toutes les constructions ou fabrications. D'autre part, il est responsable d'un groupement et de différents secteurs de l'administration. Le chef de l'instruction et le chef de l'armement ne le reconnaissent qu'à contre-cœur comme le *primus inter pares*, le considérant surtout comme le représentant des intérêts spécifiques de son groupement et non comme le défenseur d'un point de vue plus élevé, valable pour l'ensemble du département. [...] Des questions de prestige réapparaissent constamment.»

(pp. 121-122)

Groupement de l'état-major général avec ses sous-groupes: front, arrière, service territorial et fortification. Ces mesures montrent surtout une volonté d'assurer une conduite plus stricte de l'instruction et de la préparation des opérations.

On constate rapidement que l'évaluation des moyens nouveaux à mettre à disposition de l'armée pose des difficultés. Plusieurs des mesures prises par le DMF s'expliquent par la volonté de résoudre ce problème. Ainsi, au début des années soixante, la Commission de défense nationale se voit confier — compétence qu'elle perdra après l'«affaire Mirage» — le pouvoir de lancer des recherches et des programmes de développement dans le domaine de l'armement.

L'«affaire Mirage» et ses conséquences immédiates

En 1964, les Chambres n'acceptent pas un dépassement qui représente en gros les deux tiers du crédit initial accordé pour doter notre aviation d'une centaine de *Mirages III*. Les parlementaires constituent une commission d'enquête présidée par le futur conseiller fédéral Furgler. La recherche des erreurs commises prouve que l'évaluation, le développement et l'acquisition d'un système d'arme complexe ne peuvent pas être maîtrisés par des officiers et des fonctionnaires que rien n'a préparé à des tâches de ce genre.

Le commandant des troupes d'aviation et de DCA remplit aussi les fonctions de chef d'arme de ces deux genres de formations. En fait, une seule et même personne porte la responsabilité de la préparation matérielle, de la conduite, de l'engagement, du renouvellement de la flotte aérienne, des engins antiaériens, des systèmes de surveillance et de guidage. Elle s'occupe, en plus, des infrastructures de paix et de guerre, ainsi que de l'instruction de toutes ces troupes. Cet officier général n'a pas moins de dix-huit subordonnés directs. La sophistication grandissante de la technologie l'empêche de maîtriser la situation.

Il convient donc de remédier à ces lacunes en réorganisant une fois de plus les structures du DMF. Les Chambres le demandent d'ailleurs par motion; elles

veulent une séparation claire entre le développement et l'acquisition du matériel de guerre, la nomination d'un chef de l'armement qui siégerait à la Commission de défense nationale, la constitution d'une commission technique formée de

Cahiers des charges et nouveaux matériels

«Le chef de l'état-major général fixe le *cahier des charges militaire*, le chef de l'armement le *cahier des charges technique*. Ces deux documents ne seront plus modifiés sans des raisons impérieuses, car ils déterminent les bases de la *phase de développement*, dirigée par le chef de l'armement. Des changements irréfléchis provoquent l'insécurité, allongent les délais, augmentent les coûts et, dans tous les cas, les risques encourus.

» Les cahiers des charges doivent être élaborés en commun par les tacticiens et les techniciens. Déterminer les capacités d'un système qui sera introduit à la troupe des années plus tard apparaît comme une tâche épineuse. Les tacticiens tendent souvent à exiger des performances trop élevées, mettant ainsi en danger le succès de la phase de développement. Des «généralistes», des personnes sensibles aux problèmes financiers et commerciaux doivent empêcher le perfectionnisme, en mettant en évidence les données économiques et un bon rapport efficacité-coût.

» Lorsque le niveau des connaissances ou des expériences ne permet pas de fixer des cahiers des charges détaillés, on les remplace provisoirement par des cahiers des charges-cadres (*Rahmenpflichtenheft*).» (p. 127)

représentants des sciences, de l'industrie et de l'économie. Les experts chargés de l'étude de ces problèmes soutiendront qu'un responsable, chargé de la conduite de l'armée en temps de paix, sans que celui-ci dispose forcément de toutes les compétences du général, représenterait la solution la plus judicieuse. Le Conseil fédéral la refusera, comme l'idée d'une direction collégiale des forces armées.

Dès 1966, le commandant des troupes d'aviation et de DCA ne compte plus que quatre subordonnés directs. Le premier se charge de la coordination et de la planification, le deuxième est le chef d'arme des troupes d'aviation et de DCA, le troisième s'occupe des aérodromes militaires, le quatrième de la conduite et de l'engagement. La création, une année plus tard, d'un Groupement de l'armement implique que la responsabilité de la préparation matérielle à la guerre se partage entre l'état-major général et le nouvel organisme, le premier définissant les besoins, le second s'efforçant de les satisfaire. Le directeur de l'administration militaire

ne se trouve pas à la tête d'un quatrième groupement qui cacherait son nom; avec ses collaborateurs, il assure un secrétariat général, car il agit le plus souvent sur ordre et au nom du chef du département. Le DMF prend donc le visage qu'on lui connaît actuellement.

Voilà les conséquences immédiates de l'«affaire Mirage», mais ses effets lointains se font encore sentir aujourd'hui. La méfiance des parlementaires face à un Département militaire «tout-puissant», qui fournit au compte-gouttes les

renseignements qu'ils demandent, trouve ses origines dans les années soixante. La réalisation d'un projet d'armement ou d'équipement se révèle difficile parce que les Chambres ne se limitent pas à des décisions de principe à long ou à moyen terme et parce que la *décision politique* ne tombe que cinq ou dix ans après la définition des besoins.

Planification, évaluation et conduite

Lorsqu'ils proposaient des structures possibles pour le DMF, les experts soulignaient qu'une pyramide tronquée provoque des difficultés de coordination, d'intégration et de conduite, car, d'une part, les services des différents groupements se trouvent dans une hiérarchie «normale» (subordination primaire); d'autre part, la solution des problèmes implique des subordinations

Quand la politique oublie la technique

«Constamment, on utilise des arguments de politique économique ou de psychologie militaire pour forcer la décision, lorsqu'un matériel n'a pas atteint une maturité qui permette d'envisager sans autre son acquisition. Dans ce cas, les arguments techniques ne convainquent pas; on introduit à la troupe un engin non exempt de défauts, ce qui diminue la confiance dont jouissent les techniciens et provoque des crises politiques.» (p. 148)

différentes, ce qu'on pourrait appeler une «hiérarchie de fonctionnement». Les chefs de service ou d'office peuvent donc avoir simultanément plusieurs supérieurs, ce qui rend parfois leur tâche très difficile.

Les méthodes d'évaluation, de planification dans les domaines de la doctrine d'engagement, des matériels et des finances nécessitent une telle procédure, puisqu'on travaille à trois sortes d'études prospectives. La *planification militaire générale* à long

terme (10-15 ans) permet de mettre au point les plans directeurs de l'armée (Armeeleitbild) qui sont un peu l'équivalent du premier point d'un ordre militaire, toujours consacré à l'«orientation». La *planification au niveau des groupements* s'occupe du court et du moyen terme, dans le but de réaliser progressivement le plan directeur; on parle alors de programmes. L'administration militaire, quant à elle, s'occupe du plan financier à moyen terme. Les services ou les offices fédéraux assurent la *planification technique*.

Si, selon Senn, ces méthodes représentent «un grand pas en avant», elles n'en règlent pas pour autant tous les problèmes. Des efforts peut-être exagérés de coordination ne sauraient cacher de nettes insuffisances dans le domaine de la conduite, le fait que la responsabilité collective tend à faire disparaître le sens de la responsabilité personnelle. Au niveau du département, il manque un état-major responsable de la coordination des mesures d'exécution et chargé du contrôle des résultats obtenus.

Les lacunes de notre politique d'armement se feront encore sentir, aussi bien dans l'étude des besoins que dans la définition des projets, les développements, les essais et l'acquisition. Si l'on s'en tient à trois cas exemplaires, on constate une seule réussite. Huit ans après la phase d'évaluation, les quatre escadrilles devant engager les avions *Tiger* sont opérationnelles, ce qui indique une coordination et une direction efficaces, une entente entre tous les partenaires

Des problèmes de personnes

«A l'état-major du Groupement de l'état-major général, des officiers instructeurs, venus là pour quelques années, prennent en charge, la plupart du temps, la direction d'équipes assumant des tâches de planification. Ils apportent certes des connaissances militaires remarquables, mais ils ne possèdent aucune expérience dans la direction de projets et des notions rudimentaires sur les problèmes de matériel et l'administration. Des collaborateurs jeunes et capables utilisent l'administration comme un lieu de formation et un tremplin qui leur permettra de trouver une situation intéressante dans l'économie privée. Parmi ceux qui restent fidèles à la Confédération, il y en a beaucoup qui manifestent de bonnes aptitudes, mais aussi des ambitieux, qui pensent moins aux intérêts de l'armée qu'à leur carrière personnelle. S'ils croient avoir découvert l'œuf de Colomb, ils défendent leur idée contre vents et marées, écartent d'autres conceptions tout aussi valables, les considérant comme l'immixtion intolérable de profanes. Ils s'isolent et sombrent de plus en plus dans un souci maladif de prestige. Des points de vue unilatéraux, des appréciations inexactes en sont les conséquences.» (p. 151)

responsables du projet. Par contre, le missile *Nora* sera abandonné, tandis que le *char suisse* manifesterait d'importantes faiblesses. Les ingénieurs n'en portent pas seuls la responsabilité. En effet, le développement du *Leopard* a coûté près de deux milliards, alors que celui du *char suisse* n'a pas dépassé cent cinquante millions. De telles différences expliquent incontestablement des imperfections. Il faudra attendre 1980, les réactions et les pressions que l'on sait, pour que des spécialistes disposent de dix-neuf chars et procèdent à des essais correspondant à la moitié de la durée de vie prévisible de ces matériels. Le Groupement de l'armement coiffe les ateliers militaires, un secteur technique et un secteur commercial. Cette distribution des tâches empêche une conduite cohérente et n'assure pas toujours une efficacité suffisante. La subordination des ateliers militaires entraîne des liens si étroits qu'au Groupement de l'armement, on en vient à confondre les fonctions de commandant et de

mandataire; les responsabilités ne sont plus clairement définies, tout comme les contrats avec ces entreprises nationalisées. Le chef de l'armement demande systématiquement de confier l'ensemble d'un projet aux ateliers militaires, parce qu'il porte la responsabilité de ces unités de production.

Au début de l'année 1981, les Chambres demandent si ces ateliers se montrent suffisants dans le domaine du management. En effet, des fonctionnaires se

sentent moins obligés de réussir des performances que des gens du secteur privé qui risqueraient de se voir licenciés en cas de prestations insuffisantes. Si ces soupçons étaient fondés, il faudrait étudier la possibilité de redimensionner ces ateliers, de leur donner un statut semblable à celui des CFF ou des PTT, de les

Le rôle de la Commission de défense militaire

«La Commission de défense militaire apprécie bien les besoins de l'armée à moyen et à long terme. Il serait faux d'en faire un organe purement militaire présidé par le chef d'état-major général. En effet, dans l'organisation actuelle, le chef du département peut sentir le pouls des commandants de troupe. Il assiste, lors de ces longues discussions, à la maturation des conceptions militaires et à leur confrontation avec les problèmes techniques, commerciaux, économiques et industriels de l'armement. Lui-même, il met en évidence les aspects politiques des problèmes. Il n'y a pas pour lui de meilleure occasion de se forger une opinion [...] qu'il défendra ensuite au Conseil fédéral et au Parlement.» (p. 163)

La solution des problèmes d'armement

«[...] on ne peut pas séparer d'une manière nette les responsabilités en distinguant des phases dans les affaires d'armement. Il apparaît faux de limiter les possibilités d'intervention du groupe qui ne joue pas le rôle principal et de laisser l'organisation de la coordination à la bonne volonté des partenaires. [...]

» Il n'y a pas encore eu de décision concernant l'attribution d'un nombre considérable de commissions consultatives formées de spécialistes, que l'on trouve à tous les échelons qui s'occupent d'armement. A mon avis, elles devraient être réunies et attribuées à la commission d'armement, ce qui faciliterait les prises de position. Dans des domaines particuliers, on pourrait former des sous-commissions qui se maintiendraient en contact avec les chefs d'arme.»

(pp. 164-165)

subordonner à l'administration militaire ou même au Département de l'économie publique, ce genre de mesures paraissant susceptible de remédier aux problèmes actuels.

La complexité des missions explique les problèmes d'organisation

En définitive, pourquoi les difficultés et les lacunes apparaissent-elles souvent au Département militaire fédéral depuis 1850? L'organisation d'une défense militaire crédible nécessite une collaboration avec une foule d'organismes extérieurs au DMF: de nombreux services fédéraux, les industries, la direction de la défense générale, depuis qu'on veut coordonner les décisions concernant la protection civile et celles qui touchent le militaire, l'économique et la défense psychologique. Il faut, de plus, rassembler des renseignements sur certaines armées étrangères et certains programmes de recherches.

Les rapports complexes entre les différents services du DMF font apparaître des champs de tension, spécialement entre l'administration militaire, qui travaille en tenant compte des possibilités politiques, en cherchant le compromis, et les chefs militaires qui veillent à la crédibilité de l'armée, exigeant que l'on crée les conditions politiques favorables à la satisfaction de leurs besoins en armes

et en équipements. Des frictions peuvent aussi se produire entre militaires et techniciens de l'armement, entre les intérêts particuliers des différents services.

L'efficiencia diminue si l'on ne parvient pas à imposer à l'ensemble du département des conceptions identiques et une volonté d'atteindre des objectifs communs. Comment y parvenir? Senn pense que «la direction centrale doit se limiter à la définition de principes, de lignes directrices, de plans, de moyens qu'elle met à disposition, ainsi qu'à des contrôles de résultats selon la méthode des pierres milliaires. Sinon, on risque de se perdre dans les fourrés des cas particuliers et les flots de parerasses. [...] La nécessité de la coordination et de la coopération entre tous les échelons de conduite est évidente. Cela complique la mise au point d'une hiérarchie claire, la répartition des compétences de décisions et des responsabilités. Le danger que l'on coordonne éternellement et qu'on ne prenne presque plus de décision apparaît au moins aussi grand que la tendance qui voudrait éliminer des contestations utiles et court-circuiter certaines instances. Ces relations complexes confèrent une importance énorme à l'information réciproque [...]»

H. de W.

Les Nations Unies sont arrivées au curieux résultat de légaliser l'action internationale des partisans. Elles condamnent le franchissement des frontières par des armées régulières mais ne condamnent nullement l'organisation de partisans sur le territoire d'un Etat pour créer la subversion chez le voisin.

RAYMOND ARON