



PROMOTION P29

2021-2022

# **Comment préparer nos forces aux réalités de la guerre dans des environnements normatifs contraints ?**



**LCL Sylvain FAURÉ**

Sous la direction du

**Général de brigade aérienne Franck MOLLARD**

Directeur du Bureau Enquête Accidents pour la sécurité de  
l'aéronautique d'État

## Abstract

Décrite comme un facteur de supériorité dans le concept d'emploi des forces, la capacité à sortir de la norme demeure encore mal appréhendée au sein du ministère des armées. Les réflexions permettant d'identifier les moyens de retrouver des marges de manœuvre peinent à émerger et nous privent d'une partie de cette liberté d'action qui demeure toujours un gage de succès dans les opérations militaires. Recouvrant plusieurs dimensions humaines ou techniques, allant de l'éthique du combattant à la protection de l'environnement, en passant par la navigabilité des aéronefs d'Etat, les normes rythment nos activités à l'entraînement. Ainsi, de manière parfois insidieuse, ces limites deviennent des vérités absolues et immuables, qui peuvent brider le développement de toute pensée autre que les règles communément admises.

Si cet état de fait reste compatible avec des relations au stade de la compétition, il n'en demeure pas moins que cette difficulté à penser autrement peut faire défaut dès que l'on entre dans la contestation voire dans la confrontation.

Nées de la volonté de rendre la guerre acceptable, les normes peuvent alors nous paralyser si nous n'apprenons pas à agir avec discernement. Si la dimension éthique des règles que nous suivons ne fait l'objet d'aucun doute quant à sa nécessité car elle est le socle de la crédibilité de nos forces, il en va tout autrement de normes destinées à garantir un certain niveau de sécurité. En effet, cette limite ou règle n'existe que par rapport à un niveau de risque accepté et clairement défini. Il doit demeurer possible de faire évoluer le cadre dès lors que le niveau de risque consenti n'est plus le même. Les rapports émanant d'organismes étatiques, tous ministères confondus, montrent que ce mécanisme d'auto adaptation, pourtant intuitif, n'est pas à l'œuvre. Ainsi, pour retrouver notre liberté d'action en toutes circonstances dans un monde de plus en plus contesté, il est urgent de travailler selon 4 axes.

En premier lieu, le ministère doit s'impliquer en amont, aux côtés des juristes, dans l'élaboration des textes de lois tant au niveau national que sur la scène internationale dans un cadre interministériel. En effet, des lois trop contraignantes pour l'action des armées sont souvent le fruit d'une absence de concertation et de connaissance mutuelle à ce niveau. Des exemples récents démontrent la pertinence et l'efficacité de cet axe de progrès.

Ensuite, une prise de conscience de la nature même des limites que nous nous imposons doit intervenir. Les retours d'expérience vis-à-vis des démarches de simplification qui ont déjà été initiées démontrent qu'il est difficile d'inverser la tendance. Pour cela le ministère peut s'inspirer des récentes directives issues du secteur civil qui visent à combattre les phénomènes de surproduction et de sur-transposition.

Pour pérenniser les acquis, un changement de culture doit aussi être opéré. Il s'agit de ne plus penser notre action au travers de règles mais au travers de principes. Des secteurs à risques utilisent déjà ce mode de pensée pour encadrer leurs activités.

Enfin, le développement des valeurs, ancrées au plus profond de chaque soldat, demeurera toujours l'ultime garantie d'une action réfléchie, en phase avec notre éthique et proportionnée au regard de l'enjeu de la mission. Ces situations extraordinaires, vécues au cours des guerres, font la spécificité du métier des armes.

## Abstract

The ability to go beyond the norm is described as a factor of superiority in the concept of force employment. However, this notion is still insufficiently understood in the Ministry. Considerations to identify the means to regain margins of manoeuvre are struggling to emerge and deprive us of a part of this freedom of action which always remains a guarantee of success in military operations. Covering several human or technical dimensions, ranging from combatant ethics to environmental protection, including the airworthiness of state aircraft, standards set the pace for our training activities. Thus, in a certain insidious way, these limits become absolute and immutable truths, which can restrict the development of any thought other than the commonly accepted rules.

If this state of mind remains compatible with relations at the stage of competition, it is no doubt that this ability to think differently can be lacking as soon as we enter into contestation or even confrontation.

Born of the desire to make war acceptable, norms can then paralyze us if we do not learn to act with discernment. If the ethical dimension of the rules we follow is not in doubt as to its necessity because it is the basis of the credibility of our forces, the same cannot be said of norms intended to guarantee a certain level of security. Indeed, this limit or rule only exists in relation to an accepted and clearly defined level of risk. It must therefore be possible to change the framework as soon as the accepted level of risk is no longer the same. Reports from government agencies, all ministries included, show that this self-adaptation mechanism, although intuitive, is not at work. Thus, in order to regain our freedom of action in all circumstances in an increasingly contested world, it is urgent to work along 4 lines.

To begin with, in the long term, the Ministry must become involved, upstream, alongside the legal experts, in the drafting of legislation. Indeed, laws that are too restrictive for the actions of the armed forces are often the result of a lack of consultation and mutual knowledge at this level. Recent examples demonstrate the relevance and effectiveness of this axis of progress.

Secondly, we must become aware of the very nature of the limits we impose on ourselves. Feedback from simplification initiatives that have already been initiated shows that it is difficult to reverse the trend. To this end, the Ministry can seek inspiration from recent directives from the civil sector that aim to combat the problem of over-production and over-transposition.

In order to perpetuate the gains made, a change of culture must also take place. We must no longer think in terms of rules but in terms of principles. High-risk sectors are already using this way of thinking to frame their activities.

Finally, the development of values, anchored in the depths of each soldier, will always remain the ultimate guarantee of a well thought-out action, in phase with our ethics and proportionate to the stakes of the mission. These extraordinary situations, experienced during wars, are precisely what make the profession of arms unique.



## Introduction

Le 05 juin 1967, aux première heures de la guerre des six jours, l'aviation Israélienne remporte une victoire décisive face aux armées de la ligue arabe. Le même jour, la supériorité aérienne est acquise. L'armée égyptienne perd 250 aéronefs dans les premières 24 heures du conflit, dont une majorité détruite au sol, contre 19 seulement dans le camp adverse<sup>2</sup>.

Cette bataille, menée face à des armées nationales équipées et entraînées, constitue un exemple contemporain emblématique de la supériorité procurée par l'aptitude à sortir de la norme. En effet, la remise en œuvre des aéronefs ayant participé aux affrontements a été réalisée en seulement huit minutes, décuplant ainsi la masse d'aéronefs occupant le ciel. Sidéré par les vagues d'assaut qui se succèdent à un rythme élevé, avec une partie de sa flotte immobilisée au sol, le camp adverse a été dans l'incapacité de réagir. Privées de leur aviation, la Syrie, l'Égypte et la Jordanie n'ont pas été en mesure de contrer l'assaut terrestre qui a suivi et ont perdu la guerre en quelques jours.

Ce fait historique illustre de manière irréfutable que la capacité à sortir de la norme constitue un facteur de supériorité de premier ordre.

Maintenant, si nous essayons de transposer cette expérience dans l'environnement de nos forces en 2022, il serait aujourd'hui certainement très difficile, malgré tous les progrès technologiques et humains qui ont été accomplis depuis, de réaliser une performance similaire à celle des vainqueurs de la guerre des six jours.

En effet, le cadre normatif qui régit aujourd'hui notre action, ôte une marge de manœuvre considérable face au caractère imprévisible de la guerre.

Pour autant, l'aptitude d'une force aérienne à occuper le ciel et donc à minimiser les temps d'intervention au sol reste capitale. Cet élément est d'autant plus important que nous devons préparer nos forces à faire face à un conflit de haute intensité au cours duquel les premières heures ainsi que les premières batailles seront certainement décisives dans l'issue finale de la confrontation.

De plus, le retour d'expérience des conflits et entraînements réalisés au cours de ces dix dernières années démontre que si la capacité à sortir des normes est clairement identifiée comme un facteur de succès, les procédures et le cadre réglementaire employé au sein de nos armées, et plus largement au sein de nos sociétés et leurs principes de gouvernance, compliquent et complexifient la mise en application de ce principe et peuvent parfois conduire à une certaine forme de paralysie dans l'action quand les forces ne sont pas préparées à cette éventualité.

Il est donc aujourd'hui primordial de mener une analyse pour comprendre, maîtriser, puis progresser pour atténuer l'impact de ce phénomène sur la crédibilité et la capacité d'action de nos forces.

---

<sup>2</sup> La guerre des 6 jours. GEOHISTOIRE. Eagle Rock, s.

C'est d'ailleurs un axe d'effort identifié par Mme Florence Parly, ministre des armées, qui a déclaré dans la revue de défense nationale que : « [...] *l'articulation du droit et l'usage de la force reste encore perfectible [...]* <sup>3</sup> »

Néanmoins, les voies de progrès ne devront en aucun cas remettre en cause nos principes et nos valeurs, ceci constituant le socle de la force de nos armées.

Dès lors, la question qui se pose à nous est de savoir comment nous devons préparer nos forces aux réalités de la guerre dans des environnements normatifs de plus en plus contraints.

Si la notion de norme continuera de rester un des fondements des interactions qui régissent nos sociétés et les rapports entre les individus, elle joue aussi un rôle décisif dans la guerre et constitue un champ à part entière dans lequel nos forces, au sens large, doivent savoir opérer. Pour cela, les militaires doivent disposer d'un spectre d'action élargi afin d'être efficaces autant en amont, pour gagner la guerre avant la guerre, qu'en phase de planification et de conduite si celle-ci devait intervenir.

Dans un premier temps, il est nécessaire de revenir sur les origines et sur l'évolution au cours des siècles de ce rapport entre les hommes et la norme. Mais au-delà de cet aspect chronologique, il faut aussi s'intéresser et inventorier tous les champs dans lesquels ce phénomène s'exerce. En effet, la guerre moderne, caractérisée notamment par sa nature multi domaine et multi champs, nous oblige à identifier tous les secteurs dans lesquels l'action militaire, au sens de la puissance, doit être conduite.

Dans un deuxième temps, une fois les secteurs d'application identifiés, les effets des normes seront décrits selon les avantages qu'ils peuvent procurer mais aussi selon les fragilités qu'ils induisent.

Enfin, nous verrons quels sont les leviers d'action qui sont aujourd'hui à la portée du ministère pour réussir à influencer sur les normes à notre avantage tout en se prémunissant d'une exploitation de certaines fragilités par l'adversaire. En outre, il faudra aussi réussir à les dépasser le jour où la situation l'exigera.

---

<sup>3</sup> Parly, Florence. « Le droit et les armées », Revue Défense Nationale, n° 825 (décembre 2019).

# Les normes et le fait militaire : une forte intrication

## a. Périmètre de l'étude

### i. Définitions

Norme : le mot est prononcé. Derrière celui-ci se cache une infinité d'interprétations et celui-ci soulève des questionnements dans les domaines aussi divers que la société, l'éthique, l'industrie ou la puissance. La variété des jugements que suscite cette notion est, quant à elle, tout aussi vaste. S'agissant du champ de bataille, l'avènement des normes peut être loué sur certains aspects et tout autant décrié sur d'autres. Jamais une notion n'aura été autant controversée au cours de l'histoire. Aussi, il convient de procéder à une analyse précise de la définition propre de ce terme avant de poursuivre.

Sa définition la décrit comme : *« une règle, une loi à laquelle on doit se conformer. La norme est l'ensemble des règles de conduite qu'il convient de suivre au sein d'un groupe social. Une norme désigne aussi l'état de ce qui est dans la majorité des cas, de ce qui est répandu, conforme à la moyenne »*<sup>4</sup>.

Ces premiers éléments mettent immédiatement en évidence la caractéristique contraignante de la norme en l'assimilant à une règle. Pourtant, si cet aspect apparaît comme la principale connotation que véhicule ce terme, il n'en demeure pas moins que les efforts dans ce domaine sont initialement destinés à faciliter tous les aspects de la vie en communauté. L'intérêt de normes sera développé ultérieurement.

La philosophie, de son côté, apporte aussi une clé de compréhension qui permettra de guider la suite des réflexions. En effet, cette discipline met en évidence une caractéristique majeure : une norme ne constitue pas une vérité mais permet de modifier la valeur d'un jugement par rapport à cette dernière. Cette subtilité constitue la source des antagonismes auxquels il convient d'être en mesure de faire face dans le cadre des questionnements de cette étude.

En outre, si l'on revient maintenant à la deuxième partie de la définition citée supra, la conformité à la moyenne revient à évoquer le consensus. Or, les travaux d'Alain Létourneau et de Bruno Leclerc<sup>5</sup> permettent de penser **qu'une personne qui cherche à guider son action par une véritable éthique ne peut pas s'appuyer sur le consensus, donc sur la notion de norme.**

La définition apporte aussi un éclairage intéressant car elle fait en premier lieu allusion à un corpus contraignant en évoquant le mot « règles » tandis que le deuxième volet lui consacre une partie moins

---

<sup>4</sup> Larousse, 2021.

<sup>5</sup> Létourneau, Alain, et Alain Leclerc. *Validité et limites du consensus en éthique*, 2007.

fermée, qui tend aussi à assimiler les habitudes, la moyenne, à une norme. Cette approche de la norme, initialement moins contraignante, n'en est pas moins dangereuse car elle peut enfermer la réflexion dans une pensée communément admise et bride ainsi toute capacité d'innovation. La construction de la ligne Maginot en est un parfait exemple et montre comment toute la pensée militaire s'est focalisée et s'est convaincue que seule une stratégie défensive pouvait protéger notre nation.

Contrainte, jugement, éthique, action... ces termes renvoient immanquablement au fait militaire et sont ressentis de façon de plus en plus prégnante face aux menaces hybrides auxquelles les nations occidentales font désormais face. Mais la guerre moderne est aussi caractérisée par son aspect multi champs/multi domaine. En effet, **la défense de la nation s'inscrit dans un faisceau de problématiques dans lesquels la norme est omniprésente.** Aussi, après s'être attaché à comprendre le sens propre du terme, il est utile de prendre conscience du spectre des activités qui sont concernées.

## *ii. Les normes : omniprésentes*

**La défense, de par l'étendue de son périmètre est particulièrement concernée dans de nombreux secteurs des politiques publiques donc aussi impactée au premier plan par le volet législatif et réglementaire qui les accompagnent.** Sans chercher à être exhaustif, le ministère des armées est ainsi le deuxième employeur public, le premier acheteur de l'état, le premier propriétaire foncier de l'état. Ce dernier gère aussi des hôpitaux, des dépôts de munitions, des services de renseignements, il est intéressé au premier plan par la politique industrielle dans le domaine de l'armement et assure un soutien aux exportations. Il est donc impacté par les normes environnementales, le droit du travail, les marchés publics... etc. Pour autant, à quelques rares exceptions, bien que menant aussi des travaux dans la recherche et l'innovation, le ministère n'a pas encore développé de réelle réflexion en matière de maîtrise de la production de normes. Ainsi, par exemple, malgré une réelle volonté, les tentatives de simplification initiées dans le domaine de la navigabilité en 2017 n'ont pas débouché sur les gains attendus. **Pour autant, l'hypothèse d'engagement maximum, qui représente l'intensité la plus élevée des combats auxquels les armées doivent se préparer, nécessite immanquablement de savoir s'approprier ces règles et lois plutôt que de les subir.**

Dans l'action militaire décrite en introduction, le cadre normatif qui s'y applique est essentiellement technique. Il va être question de code du travail<sup>6</sup> ou de réglementation afférente à la manipulation de matières dangereuses<sup>7</sup>. Ces dernières visent à se prémunir de tout incident pouvant porter atteinte à l'intégrité physique des opérateurs et de leur environnement. **Les contraintes dans ces secteurs sont**

---

<sup>6</sup> « Code du travail », s. d. Partie IV, Santé et sécurité.

<sup>7</sup> Décret n°81-972 relatif à l'emploi des produits explosifs, 21 octobre 1981.

fortes, car l'ambition de sûreté y est particulièrement élevée, d'où une attention marquée dans ce domaine en temps de paix, ce qui, on le verra par la suite peut entraîner une paralysie dans l'action si l'éventualité d'un dépassement de la norme n'est jamais envisagée à l'entraînement.

Mais d'autres secteurs, intéressant directement la puissance de la nation sont concernés par le phénomène normatif. Le secteur de l'économie est particulièrement impacté, mais la prise de conscience n'est pas encore à la hauteur des enjeux. **L'Ecole de Guerre Economique (EGE) vise justement à développer une sensibilité sur les vulnérabilités évoquées et propose une approche pro active intéressante qui sera développée par la suite. Dans cette guerre économique, les stratégies visant à peser sur les normes sont primordiales.**

Par ailleurs, au-delà des nombreux secteurs concernés, plusieurs disciplines scientifiques s'attachent à décrire, non sans mal, les phénomènes rencontrés et tentent d'en définir les rouages. C'est par exemple le cas des sociologues et des économistes dont les écoles s'affrontent autour de ces notions. J. Lenoble et M. Maesschal ont ainsi tenté dans leur ouvrage *« l'action des normes »*<sup>8</sup> de voir comment certaines théories en sciences sociales et en philosophie pouvaient ou ne pouvaient pas converger. Ces travaux de recherche permettent de comprendre quels peuvent être les mécanismes qui lient le droit, l'économie et la démocratie afin de dépasser les antagonismes qui persistent depuis les années 50 dans les modèle de gouvernance. En effet, les théories qui prédominaient jusqu'au début des années 2000 sur l'action collective tendaient à opposer les notions de « légitimité » et « d'efficience » comme si ces dernières n'étaient pas compatibles entre elles. Bien que ces recherches qui débouchent sur une nouvelle théorie de gouvernance dénommée « l'action des normes », qui vise justement à dépasser cet apparent clivage, il n'en demeure pas moins que **cet antagonisme primaire entre besoin de légitimité et recherche d'efficience reste une réalité. Et c'est bien toute la difficulté de l'action des armées qui doit rechercher à la fois une certaine efficacité, et s'assurer dans le même temps de la parfaite légitimité de son action.** D'un côté, l'efficience prend tout son sens, tant à l'entraînement pour des raisons évidentes de maîtrise des coûts, qu'en pleine opération en application de l'un des principes du concept d'emploi des forces qui recommande l'économie des moyens dans toute campagne. Mais d'un autre côté, la légitimité de l'action des forces armées Françaises est un prérequis incontournable qu'impose le respect de notre éthique du champ de bataille.

Ainsi, ce tour d'horizon des domaines où s'exercent les normes ainsi que celui des sciences qui cherchent à mieux définir les mécanismes profonds qui s'exercent dans cet espace montrent à nouveau toute la complexité qui existe derrière cette question et le lien étroit avec l'action militaire.

---

<sup>8</sup> Lenoble, Jacques, et Marc Maesschalck. *L'action des normes -Eléments pour une théorie de la gouvernance.* R.D.U.S. Sherbrooke, 2009. <http://hdl.handle.net/2078.1/95845>.

### iii. La raison d'être des normes

Les premières normes sont apparues sur les champs de bataille dans l'antiquité<sup>9</sup> et préfigurent le droit des conflits armés que nous connaissons aujourd'hui. **L'objectif était de rendre acceptable quelque chose qui part essence ne l'est pas.** La norme a ainsi d'abord visé à réduire la souffrance des hommes pour rendre la guerre acceptable donc possible. Cette thèse se vérifie toujours et les corpus normatifs contemporains visent aussi à protéger les hommes de souffrances qui peuvent être évitées. **Ceci constitue une première base de la raison d'être des normes et répond à des considérations éthiques.**

Plus récemment, à partir du milieu du 19<sup>ème</sup> siècle et de l'émergence de l'ère industrielle, le développement de règles et de normes s'est rependu afin de permettre les interactions entre les différents acteurs pour favoriser la compatibilité de leurs produits. L'essor de la mondialisation à la fin du 19<sup>ème</sup> siècle a notamment été rendu possible grâce à des règles communes, des standards, partagés entre les états.

Au 21<sup>ème</sup> siècle, les normes assurent la cohérence des caractéristiques essentielles des produits et services, notamment la qualité, l'écologie, la sécurité, l'économie, la fiabilité, la compatibilité, l'interopérabilité, l'efficacité et la rentabilité. Il est ici question d'un **mouvement structurant**, tel que le définit Danièle Benezech et **qui façonne notre monde**<sup>10</sup>. Bien entendu, les gains réalisés dans ces différents domaines ne le sont qu'au prix de fortes contraintes. Cette organisation entre acteurs n'est pleinement rentable que si chacun d'entre eux respecte ces mêmes règles et doit donc faire face aux mêmes contraintes. La disparité dans le niveau d'application de ces dernières pose déjà problème dans le domaine du commerce par exemple, où s'exerce une réelle compétition entre les sociétés de différents états qui n'ont pas les mêmes exigences. **Pour autant, dans le domaine militaire, les interactions entre les acteurs ne se limitent pas seulement à la compétition** mais peuvent aller bien au-delà dans la contestation voire la confrontation.

Ceci constitue déjà une différence notable entre les activités dans le domaine civil et le domaine militaire: les exigences liées à l'action dans des contextes de contestation et de confrontation.

C'est particulièrement sur ce point qu'une vigilance particulière doit être exercée. **En effet, les lois et normes édictées au cours des vingt dernières années, l'ont été dans le contexte d'une menace lointaine et diffuse.** L'effondrement du bloc soviétique au début des années quatre-vingt-dix a pu faire croire à un monde qui pourrait vivre dans un état de paix durable. C'est une des raisons pour **lesquelles les textes législatifs n'ont quasiment pas pris en compte le fait guerrier et les impératifs de la défense de notre territoire.** C'est le cas par exemple des textes régissant le stockage et la manutention des

---

<sup>9</sup> Douzou, Laurent. *Guerre et transgressions*. PUG. La pierre et l'écrit, 2018.

<sup>10</sup> Benezech, Danièle. « La norme : une convention structurant les interrelations technologiques et industrielles ». *Revue d'économie industrielle* 75, n° 1 (1996): 27-43. <https://doi.org/10.3406/rei.1996.1603>.

poudres et explosifs qui imposent des règles identiques à tous les acteurs, qu'ils soient civils ou militaires, même lorsque ces derniers sont soumis à une contrainte opérationnelle nécessitant la montée en puissance rapide d'une force d'intervention. Pourtant, plus récemment, cette tendance semble s'inverser. Le choc créé par la vague d'attentats terroristes qui a touché notre Etat à partir de 2015 a remis cette problématique au centre des débats. C'est ainsi que la loi sur le renseignement a permis de dépasser les limites imposées jusqu'alors par la nécessité de respecter les libertés individuelles, en procurant aux pouvoirs publics une capacité de traçage d'individus suspects.

**Un premier axe de progrès apparaît donc ici : l'utilité d'associer des spécialistes du ministère aux juristes chargés de l'élaboration des textes réglementaires.**

Cet axe semble être en passe d'être mis en application dans certains domaines. La création d'un poste de référent « développement durable » au sein de l'état-major des armées à compter de septembre 2022, chargé principalement de mettre en œuvre une politique de développement durable, mais aussi de faire valoir la spécificité de la mission des armées auprès d'autres instances étatiques ou civiles, semble le démontrer. En effet, l'intérêt d'un tel poste est avéré. A titre d'exemple, l'entrée en vigueur de la réglementation REACH<sup>11</sup> en 2007 a imposé de sérieuses restrictions dans l'emploi de certains composés chimiques<sup>12</sup> utilisés dans des équipements en service au sein des forces. C'est ainsi qu'entre 2015 et 2022, l'armée de l'air et de l'espace s'est retrouvée dans l'incapacité de reconstituer ses stocks de vannes trois voies<sup>13</sup> qui équipent un certain type de lance-missiles montés sur sa flotte de Rafale. Cette pénurie a directement impacté la capacité des forces aériennes qui n'auraient pas été en mesure de soutenir un effort militaire de haute intensité avec l'efficacité souhaitée.

## ***b. Evolution au cours de l'Histoire***

### *i. Norme, guerre et transgression : liées ?*

Les premières traces de normalisation du champ de bataille remontent l'an 1750 av J-C ans en Mésopotamie. En effet, le code écrit sous l'initiative d'*Hammurabi*, roi de Babylone, décrit déjà à cette époque le principe de proportionnalité de l'emploi de la force.

De plus, l'étude d'ouvrages historiques portant sur la question des normes fait régulièrement référence en parallèle à la transgression comme si ces deux notions étaient fondamentalement liées, l'une

---

<sup>11</sup> REACH est un règlement européen (règlement n°1907/2006) entré en vigueur en 2007 pour sécuriser la fabrication et l'utilisation des substances chimiques dans l'industrie européenne.

<sup>12</sup> Composés à base de Chrome essentiellement

<sup>13</sup> La vanne trois voies est un dispositif pyrotechnique qui permet de libérer l'énergie destinée à l'éjection du missile de son rail juste après le tir.

étant la conséquence de l'autre et inversement. Laurent Douzou<sup>16</sup> a étudié ce rapport quelque part fascinant entre la guerre et le phénomène de transgression à travers l'analyse de plusieurs batailles et conflits allant de l'antiquité jusqu'au génocide Rwandais. Pour lui, la guerre, qui consacre le temps de l'exceptionnel, est un véritable laboratoire dans lequel se matérialise inmanquablement la transgression.

Il est tout d'abord intéressant de voir sur quelle définition il s'appuie. L'étymologie du terme renvoie en effet à : « *Lat. transgressum, supin de transgredi, aller au-delà, de trans, au-delà, et gradi, »*. Transgresser, c'est donc de ce point de vue simplement à aller au-delà des limites. Michel Foucault, dans « *Préface à la transgression*<sup>17</sup> », va même au-delà, et donne à ce terme une certaine grandeur : « *La transgression n'est donc pas à la limite comme le noir est au blanc, le défendu au permis, l'extérieur à l'intérieur, l'exclu à l'espace protégé de la demeure. Elle lui est liée plutôt selon un rapport en vrille dont aucune effraction simple ne peut venir à bout. Quelque chose peut-être comme l'éclair dans la nuit, qui, au fond du temps, donne un être dense et noir à ce qu'elle nie, l'illumine de l'intérieur et de fond en comble, lui doit pourtant sa vive clarté, sa singularité déchirante et dressée, se perd dans cet espace qu'elle signe de sa souveraineté et se tait enfin, ayant donné un nom à l'obscur. »*

Ces deux auteurs nous livrent donc une version quelque part valorisée du terme, sans connotation négative. Ce constat devra être mis en perspective par rapport à l'évolution contemporaine qui fera l'objet du développement suivant.

Pour conclure, c'est certainement Luc Capdevila qui nous apporte l'éclairage le plus saisissant sur ce que l'on pourrait appeler la « normalité » de la transgression en temps de guerre. Dans « *Hommes et femmes dans la France en guerre* », il la décrit comme : « *un moment et un lieu de désordre, d'une mise hors norme des valeurs habituelles, d'une transgression assumée et consentie, en dehors du commun et de l'humain*<sup>18</sup> ».

Ainsi, l'analyse des événements sur le cours de l'histoire démontre que cette thématique est une constante : normes, guerre et transgression sont intimement liées.

**Mais surtout, il en ressort que le dépassement de la norme reste un acte récurrent qui peut trouver une part de légitimité quand l'intention qui le guide est louable.** Nous verrons dans le prochain paragraphe qu'au-delà de la réalité, la perception que nos sociétés modernes en ont a considérablement évolué.

---

<sup>16</sup> Douzou, Laurent. *Guerre et transgressions*. PUG. La pierre et l'écrit, 2018.

<sup>17</sup> Foucault, Michel. *Préface à la Transgression*. Critique, 1963.

<sup>18</sup> Capdevila, L., F. Rouquet, F. Virgili, et D. Voldman. *Hommes et femmes dans la France en guerre (1914-1945)*. Payot, 2003.



## ii. Une évolution contemporaine : vers une marginalisation de la transgression

Les textes étudiés précédemment ont mis en lumière une certaine grandeur liée au dépassement de la limite reconnue comme telle. Pourtant, aujourd'hui, notre conscience collective assimile la « limite » à une « frontière » qui ne peut en aucun cas être dépassée sous peine de sanction. Pour s'en convaincre, il suffit de relire la définition du terme transgression : « *Ne pas obéir à un ordre, une loi, ne pas les respecter ; enfreindre, violer.* »<sup>19</sup>. Cette dernière ne renvoie qu'à des termes ayant une connotation négative, très loin de la description qui en a été faite au paragraphe précédent.

Le domaine de la maintenance aéronautique est aussi révélateur de cette tendance. En effet, quelle attitude adopter face à un opérateur (mécanicien, pilote, contrôleur,...) qui dépasse une limite dans le but uniquement d'accomplir la mission qui lui est ordonnée ? Les penseurs de l'antiquité auraient certainement trouvé une certaine vertu dans cet acte, à partir du moment où l'intention qui guide ce choix est recevable. Mais il n'en va pas de même au XXI<sup>ème</sup> siècle. De nos jours, ce comportement est qualifié de « violation », ce qui peut être quelque part choquant vu que l'intention, portée par l'accomplissement de la mission est forcément louable. Il existe donc aujourd'hui une réelle aversion à cette notion.

Il faut cependant garder en tête le principe intemporel sur lequel repose l'efficacité d'une armée. Mentionné avec force dans tous les règlements de discipline des armées depuis 1818, où il est apparu pour la première fois dans une ordonnance royale, « *la discipline fait la force principale des armées* »<sup>20</sup>.

**Il va être désormais important de comprendre pourquoi nous en sommes venu à refuser l'acceptation d'un dépassement des limites mais surtout à retrouver des clés pour se réapproprier tout ce domaine qui est désormais inaccessible dans les sociétés occidentales.**

## iii. Le droit et les guerres modernes

Les liens mis en évidence précédemment entre le droit et la guerre nous amènent naturellement à évoquer les stratégies identifiées sous le terme de *Lawfare*. Le politiste Adrien Estève le décrit comme « *un usage stratégique du droit par un acteur du système international, dans le but de faire avancer une cause ou de bénéficier d'un avantage sur ses adversaires* »<sup>21</sup>. Cette dénomination voit le jour avec les travaux conduits sur l'histoire des systèmes de médiation juridique conduits

---

<sup>19</sup> Larousse, 2021.

<sup>20</sup> Règlement de discipline générale des armées (1966).

<sup>21</sup> Estève, Adrien. *Guerres et conflits armés au XXI<sup>ème</sup> siècle*. Les presses de science Po, 2018.

par Jhon Carlson et Nevilles Yeomans en 1975. Il est repris en 2001 par le major général de l'US Air Force Charles Dunlap lors d'une conférence organisée à la Kennedy school et décrit le Lawfare comme « *L'art de gérer la guerre et le droit ensemble* » et la stratégie « *d'utiliser – ou de mal utiliser – le droit comme un substitut à des moyens militaires traditionnels pour réaliser un objectif opérationnel* ». Cette déclaration faisait écho à un mouvement de pensée naissant qui s'interrogeait sur le fait que le « droit puisse rendre la guerre injuste » du fait qu'il ferait peser une contrainte juridique sur les pays respectueux du droit international face à des compétiteurs moins scrupuleux.

Dans son rapport<sup>22</sup> paru en 2022, Amélie Férey nous livre une analyse de la guerre des normes qui se joue sous nos yeux, en analysant les différentes facettes du Lawfare mises en œuvre dans la compétition entre États. Entre autres, l'auteure insiste, après l'indispensable prise de conscience de l'ampleur du phénomène, sur la nécessité de disposer d'une vision stratégique pour dégager des synergies vis-à-vis de nos actions dans le domaine des relations internationales et du droit.

Maintenant, si cette stratégie est désormais bien comprise par les nations occidentales, son appropriation et sa mise en œuvre semble plus problématique. En effet, **le droit n'est que peu utilisé pour prendre un ascendant stratégique sur l'ennemi. Il est principalement utilisé pour légitimer et justifier à posteriori nos actions** vis-à-vis d'acteurs, internes comme externes. Cet état de fait pose une problématique vis-à-vis de nations comme la Chine et la Russie qui utilisent ces leviers de façon décomplexée et qui vont justement tenter de délégitimer nos actions en nous poussant à transgresser nos propres règles. Le déploiement des routes de la soie entre le continent asiatique et nos contrées illustre bien la difficulté à laquelle l'Europe est confrontée. En essayant de contrer l'expansionnisme de la Chine, le vieux continent se voit opposer les règles de libre échange qu'il a lui-même érigées en principes immuables. L'auteur des règles se retrouve pris à son propre piège par les lois qu'il a lui-même édictées et qu'il essaye de promouvoir à travers le monde et fait face à un acteur qui, la plupart du temps, ne les respecte pas.

Dans les situations de conflit armé, il faut aussi distinguer le droit international humanitaire (jus in bello) qui régit la conduite de la guerre, du jus ad bellum qui traite des motifs de la guerre<sup>23</sup>. Ces deux régimes juridiques sont complémentaires mais indépendants. Les droits de l'homme s'appliquent en toutes circonstances, en temps de paix comme en temps de guerre, tandis que le droit humanitaire ne s'applique qu'en situation de conflit armé. En effet, certaines clauses des traités des droits de l'homme autorisent les États confrontés à un danger public grave à suspendre certains droits humains. En revanche, les États ne peuvent pas déroger à ce que l'on appelle le « noyau dur » des droits de l'homme, qui sont considérés comme fondamentaux

---

<sup>22</sup> Férey, Amélie. « Vers une guerre des normes ? Du Lawfare aux opérations juridiques ». Focus stratégique. Institut Français des Relations Internationales, avril 2022.

<sup>23</sup> Site du Comité international de la croix rouge. « Droit international humanitaire et autres régimes juridiques », 29 octobre 2010. <https://www.icrc.org/fr/document/droit-international-humanitaire-autres-regimes-juridiques>.

### **c. Situation des armées en 2022**

#### *i. La spécificité du ministère des armées*

Pour faire face à sa spécificité, **le ministère dispose déjà d'aménagements d'ordre réglementaires avec des traitements dérogatoires vis-à-vis du droit commun.**

Par exemple, Maurice Hauriou, juriste spécialiste du droit public, a développé il y a environ un siècle la notion de « cantonnement juridique des militaires » pour désigner des restrictions à un certain nombre de libertés auxquelles les militaires sont soumis.

Mais aussi, dans le domaine des marchés publics, où les forces armées disposent de conditions de passation de gré à gré plus souples ainsi que des délais raccourcis en cas d'urgence avérée.

C'est aussi le cas de la réquisition qui a récemment été utilisée lors de la crise du COVID, mais aussi pour évacuer nos ressortissants en Côte d'Ivoire à Abidjan en 2004, évacuation au cours de laquelle les compagnies civiles se sont vues obligées d'assurer la programmation des vols voulue par le commandement militaire.

**Au-delà de ces spécificités, les juges sont aussi sensibles à la notion « d'acte de gouvernement » qui est aussi reconnue pour des décisions qui mettent en jeu la sécurité nationale.** Cette reconnaissance est synonyme de non recours en justice. C'est ainsi que le Président Jacques Chirac a pu reprendre une série d'essais nucléaires en 1995 sans être inquiété par l'activisme juridique de Greenpeace. Plus récemment, et face à plusieurs contentieux, c'est aussi un « acte de gouvernement » qui a permis de valider la recevabilité de la décision de non rapatriement des combattants français ayant rejoint les rangs de Daech après la chute du califat. Cette possibilité a aussi été utilisée pour valider l'exportation de certains matériels de guerre.

Tout ceci constitue déjà une reconnaissance forte de la singularité des forces armées et donne à cette dernière des leviers puissants pour dépasser les limites du cadre normatif strict.

**Pour autant, un courant récent, dénommé « banalisation »** par la Directrice des affaires juridiques, **tend à venir contester cette spécificité du traitement juridique des militaires.** Cette contestation vient principalement des cours de justice internationales qui démontrent la volonté de réduire cette spécificité militaire. L'exemple récent reste la directive sur le temps de travail que la Cour de justice Européenne a tenté de faire appliquer aux armées par le biais de jurisprudences intervenues dans d'autres Etats de l'UE.

Malgré cela, **le ministère réussit encore à faire valoir sa spécificité et obtient des dérogations lorsque cela est justifié.** Par exemple, dernièrement, pendant la crise sanitaire, la spécificité des établissements militaires d'enseignement supérieur et de formation continue a été reconnue et ces derniers ont pu rouvrir en avance de phase par rapport aux établissements purement civils.

Mais pour obtenir ces résultats, **il faut créer une solide relation entre juristes et militaires afin d'être en mesure de démontrer concrètement nos spécificités. Ces exemples réaffirment le besoin d'une coopération accrue, et le plus en amont possible, entre les hommes d'action et les hommes de Droit.**

## *ii. La force d'une armée*

La notion de transgression étudiée plus haut est quelque peu déroutante, d'autant plus qu'elle semble intimement liée à la guerre. Ce constant se heurte à un autre invariant, à une contrainte, à laquelle notre armée doit nécessairement se soumettre. Le discours de la Ministre de la défense<sup>24</sup> en apporte une totale justification lorsqu'elle déclare *« Car au passé comme au présent, sur chaque théâtre d'opération, c'est avant tout la liberté, notre liberté que les armées défendent au même titre que la justice et il serait inimaginable de défendre cette liberté si chèrement acquise par le droit en trahissant nos propres lois »*.

Ce point ne fait l'objet d'aucune remarque tant il est évident et constitue le socle de notre action. Néanmoins, il est possible d'aller encore plus loin et un axe de progrès mérite d'être étudié.

En effet, l'Ecole de Guerre Economique (EGE) a récemment mis en lumière le **concept d'intelligence juridique**<sup>25</sup>. Ce dernier a été développé dans le domaine de l'économie, pourtant tous les principes qui y figurent sont directement applicables dans le secteur de la défense. En effet, le premier constat qui a guidé ces réflexions est le suivant : *« le droit était utilisé comme une arme de guerre (économique), alors qu'il restait opaque pour les décideurs. Ceux-ci voulaient comprendre les rapports de force et les stratégies d'influence par le Droit, disposer de grilles de lectures claires, de solutions et d'options pour anticiper et construire leurs stratégies sur les bases les plus solides possibles »*. Il va sans dire que la transposition de ce constat est immédiate dans notre domaine d'action. Cette approche est particulièrement innovante à plusieurs titres.

**Tout d'abord l'intelligence juridique cherche à employer le droit, non pas pour l'appliquer sans discernement et justifier de la légalité d'une action à posteriori mais pour agir de façon pro active, aux côtés du décideur pour l'aider à concevoir son action. Le droit n'est ainsi plus vu comme un frein à l'action, mais comme rendant l'action possible voire en décuplant ses effets.** Pour cela, il faut notamment favoriser le travail en équipes intégrées en insérant dès les phases amont de conception et de planification des juristes dans les groupes de travail. Encore une fois, ce constant fait écho à l'approche globale aujourd'hui dans les armées avec l'avènement des opérations multi domaines,

---

<sup>24</sup> « Le droit et les armées : glaive, bouclier ou entrave ? » organisé par la Direction des affaires juridiques, 2019.

<sup>25</sup> Chapuis, Véronique. « La pratique de l'intelligence juridique ». *Site de l'EGE*, 8 septembre 2021. <https://www.ege.fr/infoguerre/la-pratique-de-lintelligence-juridique>.

multi champs. En résumé, compte tenu des enjeux, le conseil juridique ne peut plus se limiter à la présentation du droit applicable.

Enfin, consciente de la prise de conscience qui doit avoir lieu en préalable, et cela vaut particulièrement dans le domaine des armées qui peuvent avoir une tendance naturelle à avoir une lecture directe et inflexible des textes et à ne plus prendre le recul nécessaire, surtout dans des domaines comme la navigabilité étatique, Véronique Chapuis conclut en affirmant que **« L'histoire de l'intelligence Juridique reste à écrire à condition de s'en saisir »**.

Il est toutefois bon de noter que les travaux conduits au cours des cinq dernières années par la Direction des affaires juridiques de l'État-major des armées s'inscrivent pleinement dans cette démarche. Plusieurs exemples emblématiques de ce courant d'innovation sont repris au travers de ce mémoire.

**L'enjeu reste maintenant de réussir à diffuser ce nouveau courant de l'intelligence juridique dans toutes les entités du ministère.**

### *iii. Mais aussi une vulnérabilité*

Au-delà de la force que nous procure le respect du droit, deux phénomènes induisent des fragilités. Le premier, dénommé Lawfare, a déjà fait l'objet d'un développement.

Le second, quant à lui est lié à **un excès que les spécialistes nomment « judiciarisation »**. La Ministre des armées précise en effet que : *« la judiciarisation peut avoir des effets pervers et constituer parfois une véritable entrave à l'action et à la prise de risque, deux notions qui sont au fondement de l'activité militaire »*. Cet activisme n'épargne aucun secteur d'activité et sûrement pas le domaine militaire. Les armées font en effet régulièrement l'objet de tentatives de régulation via la transposition de lois initialement destinées au monde civil. Ce fût le cas pour les débats qui ont conduit à la création d'Association Professionnelles Nationales de Militaires (APNM) au sein des forces armées ou bien ceux visant à la mise en place d'un temps de travail hebdomadaire. Les travaux réalisés par la Direction des Affaires Juridiques de l'État-major des armées ainsi que par le Conseil d'État, ont permis de faire valoir la spécificité de l'état de militaire vis-à-vis de ces deux requêtes. Si le traitement de ces deux cas de figure constitue un succès notable, qui doit faire référence dans le bon usage du droit, il n'en demeure pas moins qu'il existe un passif qui doit faire l'objet d'une attention particulière.

**Maintenant, au-delà du phénomène de judiciarisation qui touche désormais les affaires militaires même si l'impact est maîtrisé, il faut observer l'effet de saturation qui est la conséquence de la non maîtrise de nos actions normatives.** Déjà en 1993, à l'occasion du colloque consacré à l'Etat de droit au quotidien, le doyen Georges Vedel affirmait : *« L'Etat de droit n'est (...) que la dose juridique que la société peut supporter sans étouffer »*<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> Georges Vedel, actes du colloque L'État de droit au quotidien, 11 et 12 octobre 1993, p. 65.



# Norme et action : incompatibles ?

## a. La hiérarchie des normes

### i. Définitions

Factuellement, **le droit occupe de plus en plus le chef militaire et la compréhension des rouages devient plus que nécessaire**. Pour cette raison, cette partie va s'attarder sur la description de la hiérarchie des normes, système sur lequel repose notre système normatif. La maîtrise de ces notions permettra ensuite d'identifier le niveau où doit être menée l'action d'influence qui permettra d'adapter les normes au juste besoin des forces armées.

Au sommet de l'ordre juridique interne se trouve le bloc de constitutionnalité. Ce dernier comprend la constitution et plusieurs textes adossés tels que la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Notons au passage que la charte de l'environnement fait partie de ce bloc depuis 2004.

L'étage inférieur est constitué des engagements internationaux. Il s'agit par exemple du droit humanitaire qui est décrit au travers des deux séries de conventions, signées à La Haye pour l'une, et Genève pour l'autre. Nous retrouvons au même niveau les traités, règlements et directives Européennes. Il est utile de noter que **cet ordre juridique Européen est constitué des textes mais aussi des jurisprudences** émanant des deux cours de justice qui ont donc même valeur que les textes. **Ces jurisprudences sont donc placées au-dessus des lois nationales qui viennent à l'étage immédiatement inférieur.**

Bien qu'appartenant au même niveau dans la hiérarchie des normes, il est aussi **important de préciser quelle est la différence entre un règlement et une directive Européenne. Le premier ne laisse aucune marge de manœuvre à l'État qui doit la transposer tandis que la seconde ne porte d'exigence que sur le résultat attendu**. Les moyens mis en œuvre et destinés à l'atteinte de ces buts sont laissés à la main de chaque Etat. Cette distinction aura toute son importance vis-à-vis du phénomène de sur transposition qui sera abordé ultérieurement.

L'étude des lois revêt maintenant un intérêt particulier. En effet, conformément à la constitution, bon nombre de domaines intéressant la défense sont régis par des lois. Il en va par exemple du statut des militaires qui doit passer par un vote parlementaire pour pouvoir être amendé<sup>27</sup>. C'est aussi le cas du droit du renseignement.

Enfin, à la base de la pyramide se trouvent les textes réglementaires qui émanent d'une autorité administrative. Parmi eux, les décrets par lesquels s'exprime le pouvoir réglementaire général qui est confié au premier ministre. Ce pouvoir peut aussi être sous certaines conditions délégué à un ministre qui prend alors des arrêtés et circulaires.

---

<sup>27</sup> Article 34 de la constitution

## *ii. Des règlements qui n'en sont pas*

L'inflation normative a conduit à l'édition d'un corpus documentaire qui devient non seulement difficile à appréhender par son volume mais aussi par la légitimité même des limites et règles qui y sont écrites. **En effet, par défaut et devant la méconnaissance dans le domaine du droit, les acteurs ont tendance à appliquer à la lettre tout ce qui est écrit. Ainsi, ce qui n'est à la base qu'un guide ou une recommandation peut devenir une obligation.**

L'exemple du crash d'un ULM percuté par un Mirage 2000N, en août 2004<sup>28</sup> a permis, en parallèle, de mettre en lumière ce phénomène de surproduction normative.

En effet, en basse altitude, la vitesse d'évolution d'un aéronef doit lui permettre d'évoluer en toute sécurité vis-à-vis de son domaine de vol, de disposer de suffisamment d'énergie pour rejoindre une altitude de sécurité en cas de problème et d'être compatible avec la mission opérationnelle qu'il réalise, tout en limitant les nuisances sonores vis-à-vis des territoires survolés. Ces considérations doivent permettre à tout commandant de bord de trouver quelle vitesse est la plus adaptée à sa phase de vol en lui laissant une juste liberté d'appréciation.

Néanmoins, afin de clarifier les choses vis-à-vis de certaines questions qui se posaient et pour donner un repère aux pilotes moins expérimentés, il a été décidé d'inscrire la vitesse de 450Kts dans les consignes permanentes de sécurité aérienne. Notons que l'intention initiale de cette indication visait surtout à donner un repère et n'était pas dictée par la volonté de fixer une limite, comme cela peut être le cas pour le code de la route.

Ainsi, l'équipage qui évoluait à 470Kts au moment de l'impact a dû justifier cet écart en vitesse par rapport à la norme auprès de l'instance judiciaire chargée de l'affaire.

### ***b. Norme et performance***

Dans cette partie, l'objectif sera d'identifier quelles sont les principales causes racines et processus qui peuvent conduire à limiter les marges de manœuvres dans l'action. Quatre catégories apparaissent dans cette étude et sont responsables du phénomène d'inflation normative qui vient durablement perturber la compétitivité d'une entreprise en portant atteinte à l'efficacité de ses processus.

Les développements opérés dans ces quatre domaines cherchent à donner les clés de compréhension de ces phénomènes au lecteur qui pourra ainsi identifier l'origine de la limitation qu'il rencontre et ainsi

---

<sup>28</sup> Par Jean-Baptiste Labeur Le 24 août 2004. « Un Mirage 2000 pulvérise un ULM ». *leparisien.fr*, 23 août 2004. <https://www.leparisien.fr/faits-divers/un-mirage-2000-pulverise-un-uhl-24-08-2004-2005233851.php>.



lui permettre d'agir au bon niveau pour lever cette dernière. Néanmoins, l'empilement des textes qui résultent de déclinaisons en cascade de textes via l'application de la hiérarchie des normes décrite dans le paragraphe précédent rend difficile ce travail de remontée vers la source. **Il est de ce fait indispensable de s'appuyer sur des spécialistes des domaines afférents au droit, en appui des opérateurs de premier niveau.** Face à cette inflation normative constante, les forces armées ne disposent pas de suffisamment d'experts de bon niveau capables de conseiller utilement les responsables militaires. En effet, questionné sur le sujet de la bataille des normes engagée au niveau du ministère lors de son intervention le sous-chef performance de l'État-major des Armées a mis en avant le besoin primordial d'être initialement bien conseillé. **En effet, trop de spécialistes métiers limitent leur action à la maîtrise de leurs textes sans comprendre leur cycle de vie et leur origine ou savoir comment ils pourraient les faire évoluer pour le bien de l'institution au sein de laquelle ils œuvrent.**

#### *i. Impact sur la performance*

**Le rapport n°1817 de l'assemblée nationale<sup>29</sup> démontre actuellement que l'impact de cette surproduction normative sur la compétitivité et la performance est avéré.** Même si les domaines étudiés et les interlocuteurs rencontrés sont issus du milieu civil, toutes les notions sont transposables aux activités militaires. En effet, même si on ne parle pas de compétitivité dans le cadre d'une opération militaire, les notions d'efficacité et de facteurs de supériorité sont bien réels et impactés de la même façon par les normes. D'ailleurs, **le concept d'emploi des forces met en exergue la capacité à dépasser les normes comme un facteur de supériorité permettant de prendre l'ascendant sur l'adversaire.**

Cette baisse de performance se matérialise de deux façons différentes. La première est un alourdissement des charges administratives, tandis que le deuxième conduit à un découragement dans l'initiative.

L'accroissement du poids des normes conduit à mettre l'accent sur le formalisme plutôt que sur la réelle exécution du travail avec pragmatisme et bon sens. Le strict respect de la norme devient prépondérant puisque les enregistrements administratifs restent la preuve la plus exploitable quand il s'agirait de juger à posteriori de la bonne réalisation des tâches.

Dans le deuxième cas c'est bien l'initiative qui est freinée. Le mécanisme d'auto alimentation décrit dans le rapport de l'assemblée nationale incite les acteurs à demander de plus en plus de normes. C'est en quelque sorte une peur du « vide » qui entre en jeu et qui stimule une production toujours plus importante de règlements. Dans un tel système, **il apparaît évident de toute tentative d'innovation, qui nécessite forcément un certain degré de liberté, restera vaine.**

---

<sup>29</sup> paragraphe I.B.2. : un frein au développement et à la compétitivité des entreprises

L'exemple de la réglementation dans le domaine des Valeurs Limites d'Exposition Professionnelle (VLEP) illustre bien cette problématique. La France a en effet fixé des valeurs de seuils d'exposition qui peuvent être jusqu'à cinq fois inférieurs aux exigences fixées par l'UE. Le respect de ces limites induit des investissements substantiels de la part des entités concernées. Si une entreprise économique verra sa compétitivité bridée, le secteur de la défense nationale sera aussi tenue de consacrer une partie de ses investissements à la mise à hauteur de ses installations.

## *ii. Sur-transposition*

La caractérisation de ce phénomène a donné lieu en 2017 à la diffusion d'un rapport d'information par la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République<sup>30</sup>. Ce dernier fait état d'une problématique qui est identifiée comme une des causes originelles de l'inflation normative.

En effet, depuis 1992 et la ratification du traité de Maastricht est apparue l'obligation constitutionnelle de transposition des directives Européennes.

Dans le rapport cité plus haut, l'auteur définit la sur-transposition comme *«l'adoption ou le maintien de mesures législatives ou réglementaires allant au-delà des exigences minimales d'une directive»*.

Ce rapport parlementaire fait principalement référence aux problématiques rencontrées dans les domaines de l'industrie et de l'agriculture. Pourtant, de nombreux domaines intéressent la défense. Les principes et préconisations édictés dans ce rapport sont indiscutablement transposables pour les activités intéressant le ministère des armées: marchés publics, stockage des matières dangereuses, transports routiers, navigabilité des aéronefs d'état, droit du travail, protection de l'environnement...etc.

Ce phénomène de transposition correspond à diverses situations qui peuvent être regroupées en trois catégories.

Il peut s'agir de prescriptions nationales allant au-delà de l'exigence minimale fixée par une directive. Cela peut être un seuil, un délai ou une sanction non prévue. Par exemple, la loi relative à la transition énergétique<sup>31</sup> prévoit de porter la part des énergies renouvelables à 23% en 2020 et 32% en 2030 alors que la directive Européenne<sup>32</sup> ne fixe qu'une exigence à 20% en 2020.

Cela peut aussi prendre la forme d'une extension du domaine d'application. C'est le cas de l'ordonnance<sup>33</sup> relative aux marchés

---

<sup>30</sup> Thourot, Alice, et Jean Luc Warsmann. « sur les moyens de lutter contre la sur-transposition des directives européennes dans le droit français ». Assemblée nationale, 21 décembre 2017.

<sup>31</sup> loi n°2015-992 du 17 août 2015

<sup>32</sup> directive 2009/28/CE du 23 avril 2009

<sup>33</sup> ordonnance n°2015-899 du 23 juillet 2015

publics qui n'exclut pas les marchés de services juridiques de son champ d'application alors que la directive Européenne<sup>34</sup> le permet.

La troisième catégorie correspond aux possibilités de dérogations qui sont offertes et qu'un état membre peut décider d'utiliser ou pas. L'exemple retenu pour illustrer ce point concerne pleinement le secteur de la défense. En effet, dans le paragraphe 3 de l'article 2, le règlement concernant des règles communes dans le domaine de l'aviation civile et instituant une agence de l'Union Européenne pour la sécurité aérienne<sup>35</sup> n'impose pas l'application de ces règles aux aéronefs utilisés pour des activités militaires. Pourtant, deux décrets<sup>36</sup> viennent transposer cette directive dans le droit national pour la rendre applicable aux aéronefs d'État, donc aux activités militaires. Ce décret sera ensuite décliné en arrêté<sup>37</sup> puis en instruction<sup>38</sup>. Il est dès lors intéressant de lire le préambule de cette même instruction qui met en lumière le schéma mental qui est à l'œuvre dans le domaine de la transposition. Cette introduction mentionne bien l'exclusion du champ d'application concernant les activités militaires, mais précise que le règlement UE incite les États membres à veiller à ce que ces dernières soient exécutées en tenant dûment compte des objectifs de sécurité fixés par ce règlement.

**Cet exemple est le reflet d'un biais courant qui consiste à assimiler toute incitation, conseil ou recommandation en une obligation.**

Aussi, nous allons maintenant chercher à comprendre les raisons qui conduisent à sur évaluer l'interprétation de certaines terminologies.

### *iii. Les facteurs sociétaux de la prolifération normative*

En 2016, dans son rapport annuel consacré à la simplification et à la qualité du droit<sup>39</sup>, le conseil d'état apporte une analyse particulièrement pertinente vis-à-vis du combat engagé contre la prolifération de normes depuis 25 ans. Faisant le constat de l'inefficacité des politiques engagées jusqu'alors pour juguler ce problème, il cherche d'abord à comprendre quels sont les forces qui le sous-tendent. Cet éclairage permet ainsi de comprendre la dérive en matière d'interprétation qui a été décrite au paragraphe précédent et qui conduit à assimiler toute forme de conseil à une obligation. L'extrait suivant est particulièrement instructif. En effet, 3 facteurs principaux sont identifiés :

---

<sup>34</sup> directive 2014/24/UE du 26 février 2014

<sup>35</sup> Règlement (UE) 2018/1139 du parlement européen et du conseil du 4 juillet 2018

<sup>36</sup> décret n°2013-367 du 29 avril 2013 relatif aux règles d'utilisation des aéronefs militaires et des aéronefs appartenant à l'Etat et utilisés par les services de douanes, de sécurité publique et de sécurité civile  
décret n°2013-366 du 29 avril 2013 portant création de la direction de la sécurité aéronautique d'Etat.

<sup>37</sup> Arrêté du 3 mai 2013 fixant les conditions de délivrance, de maintien, de modification, de suspension ou de retrait des certificats de type, des certificats de navigabilité et des autorisations de vols des aéronefs militaires et des aéronefs appartenant à l'Etat et utilisés par les services de douanes, de sécurité publique et de sécurité civile

<sup>38</sup> Instruction n°1693/ARM/DSAé du 11 juin 2019, dite « instruction EMAR/FR » relative au maintien de la navigabilité des aéronefs militaires et des aéronefs appartenant à l'Etat

<sup>39</sup> « Rapport annuel du conseil d'Etat consacré à la simplification et à la qualité du droit », 2016.

« Les facteurs sociologiques, techniques et administratifs » : la complexification du monde – liée à l'accélération du progrès technique, à l'ouverture des frontières et à l'émancipation de l'individu par rapport aux conceptions traditionnelles de la famille et de la société – commande celle du droit. La production de normes et de complexité est également nourrie par les attentes sociales d'ordre général (la protection contre certains risques économiques, sociaux ou environnementaux ou la lutte contre les inégalités) aussi bien que catégoriel. Elle est aussi entretenue par la puissance même des producteurs de normes, formés à répondre à la demande et raisonnant « en silo » sans se concerter avec les autres ni disposer d'une vision d'ensemble.

Les facteurs politiques et médiatiques : la norme reste le vecteur privilégié de l'action publique du fait de l'attachement au droit dans notre pays (légicentrisme), de la raréfaction des ressources budgétaires permettant de mobiliser d'autres moyens, de l'instantanéité de la réponse qu'elle offre en apparence face à une difficulté et des traces durables qu'elle laisse pour attester d'une action entreprise. La norme est aussi un enjeu de lutte politique, qu'il s'agisse d'attacher son nom à une loi, d'user du droit d'amendement pour exprimer une opinion ou de marquer les esprits à l'occasion d'une alternance. Elle sert très souvent à véhiculer des messages symboliques, comme le montre encore le succès des lois mémorielles.

Les facteurs juridiques et institutionnels : le poids accru du sommet de la hiérarchie des normes (normes constitutionnelles et conventionnelles) complique la tâche des auteurs des lois et règlements et le contenu de ces normes. En outre, la production normative s'autoalimente : toute nouvelle action suppose d'adopter de nouvelles normes pour modifier les précédentes ; la nouvelle norme appellera ensuite des normes d'application et leur interprétation par le juge suscitera souvent en réaction de nouvelles normes. Les producteurs de norme sont par ailleurs dispersés et les types de normes, de droit dur comme de droit souple, se diversifient. Le contenu de la norme est enfin de plus en plus fragmenté selon ses destinataires, les territoires et les situations ; les régimes particuliers ne cessent de se multiplier. »

Ainsi, cet extrait du rapport démontre toute la profondeur et l'étendue du phénomène qui trouve sa source sur la conception même de notre modèle de société et ses dérives.

Ainsi, après s'être attardé sur les problématiques afférentes à la sur-transposition, cet éclairage du conseil d'Etat va nous permettre de rentrer plus en avant dans la deuxième cause de surproduction normative qui est la surréglementation.

#### *iv. La sur-règlementation*

Le rapport n°1817 de l'assemblée nationale visant à lutter contre la sur-règlementation continue de nous éclairer sur cette problématique.

Cette dérive semble être plus particulièrement marquée en France. Les voies suivies par d'autres États Européens serviront par ailleurs d'exemple et seront détaillées dans la troisième partie consacrée aux perspectives de sortie de crise.

En effet, au sein de notre État, la norme se caractérise par son abondance, sa complexité et son caractère parfois inadapté.

Pour se représenter le volume engagé, il faut compter une base de plus de trois cent mille articles en vigueur auxquels viennent se rajouter chaque année entre mille deux cent et quatre mille trois cent nouveaux articles issus des lois et ordonnances prononcées.

Quant à la complexité, les normes restent souvent difficiles à appréhender. En effet, certaines dispositions sont soit ambiguës, soit très techniques. La portée exacte d'une consigne est parfois difficile à analyser du fait de recoupements entre plusieurs documents.

Le MCO aéronautique demeure un terrain d'investigation très fertile dans ce domaine. Confronté à de réelles difficultés dans l'application des décrets et des instructions qui régissent la maintenance des aéronefs de l'État, l'EMAAE a fait appel à un organisme d'audit extérieur dont la mission était d'identifier des axes de progrès. Le rapport<sup>40</sup> présenté en retour ne donne finalement que très peu d'axes de progrès et la pertinence de ces derniers reste à démontrer. Mais un point récurrent mentionné dans ce dernier fait état d'un manque de connaissance et de maîtrise de la norme et des procédures de la part des opérateurs. S'il est évident, et nous le développerons plus loin, que la qualité de la formation est un axe majeur de progrès, il n'en demeure pas moins que la réelle question qui devrait être posée et qui devrait appeler une réelle réflexion, reste celle de la complexité.

Mais cette analyse ne serait pas complète sans évoquer la surinterprétation. Il ne s'agit pas à proprement parler de surproduction car ce phénomène ne génère pas de flux normatif. Pour autant, il vient encore limiter la marge de manœuvre, donc la performance des acteurs. Il est directement lié à la notion de complexité et de formation décrite ci-dessus. Des opérateurs insuffisamment formés et confrontés à une norme complexe vont avoir le réflexe de s'aligner sur ce qu'ils perçoivent comme étant l'exigence maximale afin d'être sûrs d'être conformes à la règle. Les effets de la judiciarisation et de la peur d'un jugement qui leur serait défavorable entrent bien entendu en jeu dans ce processus cognitif. Toujours dans le domaine du MCO aéronautique, un exemple intéressant illustre ce biais de la surinterprétation : le processus de conception d'un aéronef qui aboutit à la production de documents de certification. La bonne application de ces derniers garantit le

---

<sup>40</sup> APAVE. « Rapport d'identification et d'analyse synthétique des difficultés de mise en oeuvre de la navigabilité étatique et de leurs origines, et des opportunités offertes par la réglementation navigabilité non explorée », 2 juin 2020.

niveau de sécurité aérienne. Dans le cas d'un avion d'armes, le plan d'entretien et la check list des procédures d'urgence sont les deux seuls documents certifiés. Tout le reste de la documentation reste donc un guide pour l'opérateur pour l'aider dans les tâches qu'il doit réaliser. Pourtant des écarts sont régulièrement assignés sur cette typologie de défauts, vis-à-vis de règlements, qui ne sont fondamentalement que des guides, par les autorités de contrôle. Le rapport<sup>41</sup> de l'Ingénieur Général de l'Armement200 Christian Chabbert, dont l'annexe 5 est reprise en annexe, illustre parfaitement ce mécanisme de sur interprétation et les conséquences induites par manque de discernement dans une volonté de couverture normative exhaustive.

---

<sup>41</sup> CHABBERT, Christian. « Rapport de mission sur le MCO aéronautique ». ministère des Armées, 23 octobre 2017.

## Perspectives

Les différents aspects étudiés au cours des deux premières parties mettent en lumière plusieurs difficultés pour réussir à faire converger nos exigences en matière de droit avec nos l'exigences de réussite en opérations.

Au travers des travaux de Jacques Lenoble et Marc Maesschalck<sup>42</sup>, la philosophie semble avoir ouvert une brèche permettant de faire converger les notions vers notre objectif: « *Aujourd'hui, les approches de l'action collective reposent souvent sur l'idée que légitimité et efficience seraient des notions au mieux indépendantes, voire en concurrence et même antinomiques. [...] de telles approches devraient être dépassées grâce à une meilleure élucidation de l'opération d'application propre au jugement normatif* ».

Au-delà de concepts philosophiques, les travaux conduits dans le cadre de ce mémoire vont maintenant chercher à identifier des pistes de réflexion pour parvenir à concilier le respect du droit avec la guerre.

### a. Préparation en amont

#### i. Lutte contre l'inflation normative

Comme cela a été évoqué au cours du deuxième chapitre, la surproduction découle de plusieurs phénomènes. Considérons d'abord les problématiques liées à la sur-transposition.

Comme vu précédemment, depuis le traité de Maastricht en 1992, la révision de la constitution Française, au travers de l'article 88-1, impose la transposition de toutes les directives Européennes dans le droit national. Néanmoins, **le conseil constitutionnel a laissé une marge de manœuvre en ménageant une unique exception**. L'exploitation du potentiel de cette exception est très récent et Mme Claire Legras<sup>43</sup> nous procure une certaine visibilité sur la portée de cette exception. Ainsi, **dans le cas où la transposition irait à l'encontre d'une règle ou d'un principe inhérent à l'identité constitutionnelle française, la nécessité de transposer cesserait**. En d'autres termes, le Conseil d'Etat et le Conseil Constitutionnel s'accordent pour dire que la transposition n'a pas lieu d'être si elle remet en cause un principe constitutionnel qui ne trouve aucune protection équivalente dans le droit Européen. Dans ce cas de figure c'est l'ordre juridique national qui prévaut.

---

<sup>42</sup> Lenoble, Jacques, et Marc Maesschalck. *L'action des normes -Eléments pour une théorie de la gouvernance*. R.D.U.S. Sherbrooke, 2009. <http://hdl.handle.net/2078.1/95845>.

<sup>43</sup> LEGRAS, Claire. *Le système de normes applicables aux activités de défense*. Ecole de Guerre, 2021.

La décision rendue autour de la conservation des données de connexion imposée aux opérateurs de télécommunication en avril 2021 illustre cette possibilité. En effet, une jurisprudence de la cour de justice Européenne avait estimé qu'une telle décision contrevenait aux principes de liberté. Grâce à l'existence de l'exception décrite ci-dessus, le conseil d'Etat a pu neutraliser cette décision. Les services de renseignements conservent ainsi la possibilité de récupérer les données de navigation d'individus ciblés et ainsi de garantir une consolidation de la sécurité nationale.

**Un autre phénomène qualifié de production infra-normative, qui est certainement une spécificité du ministère des armées pour des raisons culturelles et historiques, et qui est responsable de la majeure partie de cette explosion des contraintes normatives.** Plus précisément, il s'agit de la tendance naturelle à vouloir tout écrire, à décliner systématiquement toute directive en cascade avec souvent l'ajout de normes et de contraintes qui ne sont pas exigées par le texte de référence. Même si les raisons sont louables : traçabilité, résilience en cas de relèvements sur un poste, etc. Face à ce problème, en revanche, les juristes ne peuvent rien. La solution est entre les mains des militaires qui à chaque niveau doivent être responsables et veiller à ne pas créer de sur-exigences. Une fois de plus, le domaine de la navigabilité des aéronefs de l'Etat est particulièrement touché par ce problème. Si les décrets sont relativement simples et donnent de réelles marges de manœuvre quant à la solution à mettre en œuvre, il n'en va plus du tout de même lorsque l'on regarde le corpus réglementaire tel qu'il doit être appliqué par le niveau d'exécution. L'axe de progrès, qui sera développé plus amplement dans le paragraphe iii, consiste à s'appuyer sur la compétence et le jugement des opérateurs et surtout au sein des organismes chargés du contrôle afin que ces derniers soient en mesure de juger par eux même de la recevabilité d'un travail accompli vis-à-vis de la norme « de haut niveau » sans devoir être en quelque sorte pris par la main par des procédures et des processus à rallonge. Formation, jugement et discernement sont les maîtres mots qui nous conduiront à relever ce défi.

Pour étayer ces propos deux exemples tirés du monde du MCO aéronautique vont suivre. Le premier constitue un exemple de bonnes pratiques tandis que le second démontre ce que peut être une matérialisation concrète de l'emballage normatif.

Dans le monde de la maintenance aéronautique, pour des raisons évidentes de sécurité afin de ne pas avoir une pièce qui ne serait pas conforme, les règlements de haut niveau exigent que les équipements aptes au vol soient ségrégués de ceux qui ne le sont pas (en mauvais état, dans le circuit de réparation). De la sorte un opérateur peut plus difficilement se tromper et le niveau de sûreté augmente. Dans la réalité, il existe plusieurs façons de parvenir à cette ségrégation. Il peut s'agir d'une barrière, mais aussi d'un simple étiquetage. Un contrôleur de la Direction Générale de l'Aviation Civile (DGAC), chargé d'accompagner l'armée de l'air et de l'espace en 2008, dans sa prise en compte de la transposition de la norme Européenne, prenait systématiquement cet exemple pour démontrer comment il convenait de décliner intelligemment une norme en fonction de l'environnement, des contraintes et des cultures des entités. Pour reprendre le cas pratique énoncé ci-dessus, son



expérience lui avait appris que, si une simple délimitation au sol permettait de satisfaire cette exigence au sein d'une compagnie aérienne en Ecosse, il fallait disposer d'une pièce dédiée avec un contrôle d'accès pour satisfaire la même exigence au sein d'une compagnie aérienne Italienne. L'autorité de contrôle s'était ainsi forgé une capacité à juger de façon autonome la recevabilité d'une exigence en fonction de l'environnement dans lequel il était. Mais surtout, il démontre par la même occasion qu'il est capable d'évaluer l'effet de la mesure prise. Dans le même temps, l'organisme de maintenance surveillé ne produit pas un corpus infra normatif qui reste d'une part, lourd à entretenir, mais qui présente aussi le risque de limiter sa marge de manœuvre le jour les contraintes auxquelles il aura à faire face se durciront.

Mais au-delà de ces bénéfices, le fait de ne pas générer de production infra normative permet à l'opérateur de garder en tête la raison pour laquelle il existe une limite et le risque auquel il s'expose s'il devait un jour transgresser cette règle.

Le deuxième exemple met en évidence un schéma mental complètement opposé.

Sans rentrer dans des détails qui n'apportent pas de plus-value notoire, sur un aéronef, une visite journalière doit être effectuée avant le premier vol de la journée. Cette dernière permet de s'assurer que les principaux organes assurant la sécurité sont en bon état et qu'il n'y a pas de signe manifeste d'une dégradation. Il va de soi que cette visite n'a de sens que si l'aéronef doit effectivement voler dans la journée. Pourtant, pendant plusieurs années et jusqu'en 2014, sur la flotte Rafale, l'autorité de certification a exigé que cette visite soit réalisée chaque jour sur tout aéronef, quel que soit son état, en se basant sur le fait que le Programme Recommandé d'Entretien (PRE<sup>44</sup>) précisait, dans le paragraphe concernant la visite journalière qu'elle « *doit être réalisée quotidiennement* ». Le concepteur du PRE, qui est aussi le concepteur de l'aéronef, auteur de cette phrase, avait bien intégré la non nécessité de réaliser cette visite si l'aéronef n'était pas mis en ligne de vol pour la journée. Il n'imaginait pas qu'une entité puisse interpréter ainsi la formulation qu'il avait choisie. L'avionneur finira par accepter de revoir la formulation de sa phrase en rajoutant une simple apposition dans sa phrase « [...], *pour un aéronef disponible pour le vol* ». Le traitement de cette simple affaire prendra plus d'un an d'échanges entre les forces, l'autorité de certification et l'avionneur. De tels agissement sont contre productifs, se confondent avec les vrais problèmes et font perdre de vue les vrais enjeux de sécurité aérienne. Il est un exemple de méfaits de l'absence de jugement, de l'application des textes mot à mot sans hauteur de vue. Cet exemple démontre aussi actuellement le phénomène d'auto emballlement normatif décrit par le rapport du Conseil d'État<sup>45</sup> dont l'analyse a été détaillée au paragraphe 2.b.iii.

Ce phénomène n'est d'ailleurs pas nouveau. Montesquieu, philosophe et écrivain du siècle des Lumières qui a mené de profondes réflexions

---

<sup>44</sup> PEA : Document qui liste toutes les opérations de maintenance que doit subir un aéronef. C'est un document certifié par l'autorité technique, son application est donc obligatoire.

<sup>45</sup> « Rapport annuel du conseil d'Etat consacré à la simplification et à la qualité du droit », 2016.

sur l'organisation politique et sociale des sociétés modernes avait déjà identifié que « *les lois inutiles affaiblissent les lois essentielles* »<sup>46</sup>

**En conclusion, il est nécessaire de limiter notre tendance naturelle à transposer en cascade avec l'ajout d'exigences. Mais pour cela, il est nécessaire de développer, à chaque niveau, les aptitudes de jugement pour être en capacité à évaluer la recevabilité d'une action sans avoir à s'appuyer sur un corpus documentaire trop détaillé, qui apporte certes un certain confort intellectuel mais qui fait perdre de vue la finalité de la règle et ôte toute marge de manœuvre en cas de circonstances exceptionnelles.**

## *ii. Vers une approche pro active*

Les récentes avancées conduites ont déjà été soulignées. Elles résultent d'une prise de conscience à haut niveau opérée sur cette problématique. Les propos de Florence Parly traduisent ce nouvel élan : « *Je pense par exemple , à toutes les marges de manœuvre ainsi que les dérogations nécessaires que nous avons obtenues dans le cadre de la lutte contre le terrorisme : la loi relative au renseignement qui date de 2015, le recours à la biométrie en opération extérieure lorsque la sécurité des forces et des populations civiles est menacée ou encore les récentes extensions du droit militaire aux nouvelles formes de conflit. Je pense en particulier au cyber.* »<sup>47</sup>

Si cette prise de conscience est bien réelle à haut niveau, elle doit désormais inspirer chaque strate de notre organisation.

## *iii. De la certification à l'accréditation*

Après avoir identifié des axes de progrès d'un point de vue du cadre législatif qui accompagne nos actions dans les deux paragraphes précédents, il est utile de maintenant s'intéresser plus précisément aux hommes qui sont le cœur de nos armées.

Deux domaines doivent faire l'objet d'une attention particulière : la formation et l'éthique. Nous allons tout d'abord nous intéresser à la formation.

En préambule, attardons-nous sur le terme *certification*. Le dictionnaire en donne la définition suivante : « *certificat délivré par un organisme indépendant attestant la conformité (d'un produit, d'un service) aux normes et règlements en vigueur.* ». Cette définition porte en elle une faille fondamentale. En effet, ce qui permet d'attester la conformité avec une norme ou un règlement reste un document « papier » qui peut être complètement dé-corrélé de la bonne

---

<sup>46</sup> De Montesquieu, Charles. *De l'esprit des lois*. Genève: Barrillot & Fils, 1748.

<sup>47</sup> Parly, Florence. « Le droit et les armées », *Revue Defense Nationale*, n° 825 (décembre 2019).

réalisation des travaux prescrits. **Dans de tels environnements la bonne rédaction des formulaires et documents peut prendre le pas sur la bonne réalisation des travaux.** Ce phénomène de saturation administrative a déjà été évoqué plus haut et demeure une constante à tous les niveaux dans des environnements normatifs contraints.

Déjà en 1917, le Général Clémenceau fait l'amer constat de cette lourdeur administrative qui est inappropriée aux enjeux de la bataille qui se joue alors. Il rédige alors une circulaire<sup>48</sup> (annexe) qui vise à remettre l'action au centre des processus décisionnels. Bien que datant de plus d'un siècle, cet écrit garde toute sa pertinence en 2022. Il démontre surtout que **des forces qui se sont laissées entraîner par cette lourdeur administrative en amont des conflits sont incapables d'adapter leurs modes de fonctionnement quand la situation l'exige. L'entraînement et la préparation aux réalités de la guerre sont donc essentiels, et ce dès le temps de paix.**

Mais revenons au niveau des opérateurs. L'action de ces derniers n'est alors pour une bonne partie « jugée » qu'au travers d'actes administratifs. Il peut apparaître dans ce cas une perte du sens des réalités avec des individus qui vont accorder une plus grande importance à l'environnement administratif et normatif plutôt qu'à la bonne réalisation du travail en lui-même. Ce tropisme dirigé vers le suivi pas à pas de procédures qui s'accompagne d'une distanciation avec tout bon sens pratique peut ainsi s'avérer contreproductif, y compris vis-à-vis de la sûreté de fonctionnement que cet environnement normatif doit garantir par essence.

**En effet, une certification ne reconnaît que la capacité à suivre une procédure. Il en va autrement d'une accréditation qui va bien au-delà en reconnaissant un réel savoir-faire et les connaissances associées.** Toute la différence réside dans la formation. D'un côté une formation axée sur le suivi des procédures et de l'autre une réelle connaissance des systèmes et environnements sur lesquels les opérateurs œuvrent. Les différents courants émanant de l'industrie au cours du 20<sup>ème</sup> siècle ont souvent mis en avant le côté procédures. Il s'agit par exemple du Taylorisme puis du Toyotisme dans l'industrie automobile. Ces méthodes permettent en effet d'obtenir de bonnes performances avec des investissements mesurés. Mais une limite s'impose à l'action des hommes dans ce contexte : l'environnement doit rester normé. Or, nous avons vu dans la première partie, que la guerre s'accompagne toujours d'une certaine dérégulation. **Ainsi, si ce système démontre une réelle efficacité en temps de paix, il n'est pas indiqué pour préparer nos forces à l'action en temps de guerre, notamment en haute intensité.**

**Les hommes doivent alors avoir une réelle maîtrise de l'environnement au sein duquel ils œuvrent. Ce haut degré de connaissance associé à un système de valeur éprouvé permettra à chaque individu de prendre la bonne décision en fixant la limite au bon endroit en fonction des enjeux de la situation.**

La formation doit donc viser à disposer d'opérateurs connaissant parfaitement leurs systèmes et les raisons et conditions précises qui

---

<sup>48</sup> Clémenceau. « Circulaire sur la réforme des méthodes de travail », 13 décembre 1917.

ont conduit à définir les limites qu'ils doivent suivre. Il est dangereux de vouloir céder à une certaine facilité qui consiste à apprendre à des recrues à suivre des procédures aveuglément, tout cela dans un but d'économie. En effet, la formation d'opérateurs dûment qualifiés est plus couteuse, mais demeure la seule garantie de disposer de personnels fiables en toutes circonstances.

En d'autres termes, il est indispensable d'entraîner nos hommes à se préparer à ce qui pourrait les attendre : *« gouverner, ce n'est pas prévoir mais se préparer à l'imprévisible en se montrant opportuniste, souple et réactif<sup>49</sup> »*

## **b. En conduite**

### *i. Compétence augmentée & organisations hautement fiables*

Ces deux concepts ont été introduits par Christian Morel dans son ouvrage<sup>50</sup> dédié à l'étude des rapports que nous entretenons vis à vis des règles. Partant des mêmes constats que ceux que nous avons évoqués au cours des deux premières parties, il a aussi cherché à identifier des voies de progrès. La première a été nommée la *compétence augmentée* et est définie comme suit : *« c'est une compétence profonde et élargie capable de se substituer, pour une large part, aux innombrables règles et procédures régissant cette activité, et d'éviter ainsi leur cortège d'effets pervers et de lacunes. Il ne s'agit non pas de faire disparaître toutes les règles, mais de replacer la compétence au cœur des activités »*.

L'exemple emblématique de la véracité de cette thèse est le crash du vol 447 Rio-Paris qui est le résultat de l'application brute d'une consigne sans aucune analyse de l'environnement. Le Bureau Enquête Accident (BEA) demandera d'ailleurs dans son rapport que *« l'AESA revoie les exigences de formation initiale, d'entraînement et de qualification des pilotes afin de développer et de maintenir une capacité de gestion des ressources de l'équipage face à la surprise de situations inattendues. »*

Notons au passage que la remarque est immédiatement transposable dans le monde militaire où la surprise est justement recherchée par l'adversaire et la capacité de réaction face à un événement inattendu souvent décisive.

Le deuxième concept est issu de cette volonté de dépasser les limites imposées par les règles tout en garantissant un niveau de sûreté accru. Il s'agit de la notion de *coopération hautement fiable*. Ce concept se définit comme l'art de *« combler les lacunes normatives et d'éviter les*

---

<sup>49</sup> « Rapport parlementaire sur la "mission normes" », s. d.

<sup>50</sup> Morel, Christian. *Les décisions absurdes III : l'enfer des règles & les pièges relationnels*. M. Gallimard, Bibliothèque des sciences humaines., 2018.

*effets pervers des règles par une coopération entre les acteurs fondée sur les grands principes de la haute fiabilité tels que la collégialité, l'expertise de terrain et le débat contradictoire »*

Le domaine de la haute montagne est riche d'enseignement et corrobore cette thèse. Mes échanges avec le Lieutenant-Colonel Pierre Sancier, chef du GMHM (Groupe Militaire de Haute Montagne) ont mis en lumière l'application de ce principe. Le monde de la haute montagne, bien que très dangereux, est paradoxalement très peu normé. La maîtrise du risque s'y opère justement, et pour une large part, au travers de la compétence augmentée et des principes de la haute fiabilité. Chaque alpiniste reçoit une formation visant à lui faire appréhender tous les aspects de son environnement sans jamais l'enfermer dans une règle ou une procédure immuable. Il est par là capable d'auto évaluer le niveau de risque et sait y répondre en toute connaissance de cause vis-à-vis du niveau de risque qu'il consent.

Le monde de la montagne, pourtant très proche de l'aéronautique par le niveau d'engagement qu'il impose, démontre qu'il est possible d'accéder à un niveau de sureté élevé en l'absence de normes ou de règles, mais par la connaissance du milieu et l'application de principes qui servent de guide à la réflexion sans jamais enfermer cette dernière.

## *ii. La méthode PRISME*

Dans le chapitre précédent, les pistes étudiées font référence à des actions de fond dont les résultats ne sont pas immédiats. **Domaine de l'action par essence et face à une situation imprévue, les armées doivent disposer d'une capacité immédiate et maîtrisée à sortir de la norme.** Ceci est d'autant plus vrai qu'une partie non négligeable du corpus normatif a été érigée au cours des trente dernières années via les phénomènes de surproduction qui ont été étudiés précédemment. En effet, cette période a été marquée par une disparition des considérations liées à un conflit de haute intensité. Dès lors, en l'absence de toute conscience de menace avérée, le corpus réglementaire du ministère des armées a été calqué sur des processus industriels permettant de garantir une performance économique optimale. Malheureusement, comme évoqué plus haut, le fait guerrier se caractérise par une certaine dérégulation qui peut rendre les processus, règlements et normes inadaptés ou inapplicables.

Un exemple illustrant ce besoin est l'engagement de l'artillerie lors de l'embuscade d'Uzbin en août 2008. Pris à partie dans une embuscade et démunis initialement de moyens d'appui lourds, la section *Carmin 2* a rapidement sollicité un renfort pour aider à son désencerclement. Or, afin de limiter tout risque de tir fratricide, les normes d'emploi des mortiers imposent une distance de cent mètres entre les forces amies et ennemies. Ce jour-là, la distance séparant les belligérants était de quatre-vingt mètres et l'opérateur a décidé d'ouvrir le feu. Aucune victime dans le camp français ne sera à déplorer. **Cet exemple démontre encore au passage le besoin de formation du personnel du ministère des armées qui va bien au-delà de la stricte formation au**

**suivi d'une procédure mais qui doit permettre la compréhension et les enjeux des limites qui sont fixées.**

Ainsi, la méthode PRISME<sup>51</sup> (Prise de RISque mesurée), développée par le COL ROUGIER, cherche à apporter une solution pragmatique pour faire face à ce type de situation.

L'idée force de cette méthode est que : *« si il existe un vide législatif, il ne peut exister en revanche de vide juridique<sup>52</sup> »*

En effet, nos actions sont régies au quotidien par des règles et des normes. Pour les cas particuliers qui sont identifiés en amont, des normes particulières, exceptionnelles ou des dérogations sont prévues. Maintenant, si un organisme est confronté à une situation inédite, il doit instruire une demande de norme spécifique. Le délai de traitement nécessitera alors plusieurs semaines voire mois pour être traité suivant le domaine concerné ou la complexité du cas rencontré. Or, toute stratégie militaire recherchera systématiquement un effet de surprise pour désarçonner l'adversaire en imaginant un mode opératoire que ce dernier n'aura pas imaginé. A cause de cette spécificité du fait militaire, le ministère des armées doit dès lors se doter d'une stratégie visant à être en mesure de répondre à de tels cas de figure. C'est ainsi que la méthode PRISME propose un schéma de raisonnement qui vise à valider une décision avec le meilleur compromis entre les risques encourus et l'enjeux de la situation. Ainsi, même s'il existe un vide législatif, cette méthode permet de soutenir la recevabilité juridique de la décision qui doit être prise dans un environnement contraint.

Il est utile de noter que l'application de cette méthode sous-entend d'avoir au préalable la certitude que nous sommes bien en face d'un vide législatif. La complexité déjà évoquée de notre corpus réglementaire peut faire obstacle à cette approche.

**Il est important de noter, une fois de plus, que l'application de cette méthode nécessite de connaître la raison intrinsèque qui a conduit à l'édiction de la règle qui doit être dépassée. Un décideur qui ne dispose pas d'une connaissance très poussée du domaine d'intérêt et qui n'est pas en mesure de comprendre pourquoi la limite a été définie à ce seuil précis ne peut pas avoir recours à cet outil.** Il n'a plus alors que le choix entre adopter un comportement timoré ou un comportement téméraire, ce qui en aucun cas ne constitue une solution acceptable.

Enfin, l'analyse qui a conduit à l'élaboration de PRISME a permis de mettre en lumière le rôle fondamental joué par l'éthique dans la prise de décision. Ce rôle de l'éthique sera aussi développé plus loin lors de l'étude du phénomène de transgression.

---

<sup>51</sup> ROUGIER, Alexis. « Management du risque : 7 questions à se poser pour prendre une décision dans l'urgence ». *Harvard Business Review*, 21 octobre 2019.

<sup>52</sup> Bruno Genevois, ancien président de la section du contentieux du Conseil d'Etat

Dans son ouvrage *Le normal et le pathologique*, Canguilhem, alors qu'il est pleinement engagé dans la résistance en 1943, déclare « *dans l'ordre du normatif, le commencement c'est l'infraction* »

En effet, comme cela a été vu précédemment, les individus doivent faire face à des situations complexes, contraintes, avec à leur disposition des marges de manœuvre parfois très réduites. **Si les dispositifs décrits plus haut n'ont pas été mis en œuvre ou se sont révélés inefficaces, la transgression, qui permet d'aller au-delà des règles établies, tant d'un point de vue juridique, sociétal ou politique, demeure la seule voie de repli pour résoudre cette équation à priori insoluble.**

L'ouvrage « guerre et transgression » analyse ce phénomène de l'antiquité jusqu'aux conflits contemporains et cherche à en dégager les fondements. Cette notion qui apparaît très tôt dans l'histoire de l'humanité est indissociable de l'existence de règles, normes ou croyances dans tous les domaines qui régissent la société. Aussi, il est utile d'étudier plus en avant les rapports entre ces notions et plus particulièrement **au cours des guerres parce qu'elles s'accompagnent de dérèglements majeurs et se caractérisent par une mise en relief des valeurs.** L'objectif est de mieux comprendre les raisons pour lesquelles ce phénomène se manifeste, mais surtout d'essayer de déterminer quelle peut être son acceptation. En effet, ce degré d'acceptation peut-il en faire une solution acceptable, voire légitime ?

La transgression doit ainsi être envisagée au travers des objectifs qu'elle sous-tend et de ses conséquences. Dans *Hommes et femmes dans la France en guerre (1914-1945)*, la guerre est décrite comme « *un moment et un lieu de désordre, d'une mise hors norme des valeurs habituelles, d'une transgression assumée et consentie, en dehors du commun et de l'humain* ». **Cette description tendrait à faire valoir la transgression comme normale en temps de guerre. Pourtant, le respect des règles reste ce qui fait la grandeur et la crédibilité d'une armée. Cette description n'est donc pas satisfaisante à nos yeux, même si elle démontre la forte intrication entre le phénomène guerrier et la transgression. Il faut donc aller plus loin pour dépasser cette apparente opposition.**

**Les dérèglements qui accompagnent la guerre conduisent à modifier la perception que les individus peuvent avoir d'une limite imposée par une norme. Son acceptabilité, ne peut alors être caractérisée que par rapport à la perception relative de chaque être. Cette perception fait directement appel à la notion de valeur.** En effet, chaque individu possède sa propre échelle dans ce domaine. **Ainsi, une règle ne sera pas respectée, si et seulement si le transgresseur place cette dernière sur sa propre échelle de valeur en dessous d'une autre qu'il ne veut pas transgresser.** Il faut noter que, la plupart du temps, cet acte n'est pas perçu comme tel par l'auteur.

**Ainsi, il apparaît évident que le travail sur les valeurs propres du militaire est fondamental. Si la transgression semble inévitable, les valeurs éthiques, morales ou légales, portées par un individu, demeurent en revanche le garant de l'acceptabilité de cette anomalie de la guerre.**

Deux exemples viennent étayer cette thèse. Lors de l'opération Apagan, en août 2021, l'équipage d'un A400M a décidé de surseoir à la contrainte émanant de l'autorité de certification lui imposant de limiter le nombre de passagers pouvant être embarqués en soute. Il a ainsi transgressé une règle, car dans son échelle de valeur, face à une crise humanitaire, la dimension éthique et morale a primé sur l'ordre légal émanant d'une réglementation technique.

Enfin, le Général de Gaulle, dans ses mémoires de guerre, traduit aussi ce sentiment de transgression lorsque, en partant vers Londres sans possibilité de retour en arrière, il déclare après avoir franchi le Rubicon « *à quarante-neuf ans, j'entrais dans l'aventure, comme un homme que le destin jetait hors de toutes les séries* ».



## Conclusion

*« Je n’imaginai pas à quel défi vous alliez me confronter, car je m’aperçois [...] à quel point la réflexion [...] sur l’articulation du droit et de l’usage de la force reste encore perfectible ».*

C’est ainsi que débute la conclusion de Mme Florence Parly, le 07 juin 2019, à la fin du colloque portant sur le droit et les armées<sup>53</sup>. Comme nous l’avons vu, même si cette préoccupation taraude l’esprit des hommes depuis l’antiquité, le travail dans ce domaine reste immense. Il ne s’agit plus de voir le droit comme un bouclier et encore moins comme une entrave mais bien comme un glaive. C’est d’ailleurs en ces termes que Danton s’est exprimé en 1791 pour s’opposer à l’engagement de l’armée française en Autriche : *« Je ne terrasserai les ennemis du peuple qu’avec la massue de la raison et le glaive de la loi »*.

Avant toute chose, il est nécessaire de prendre conscience de l’impasse dans laquelle nous nous trouvons. En effet, nombre d’acteurs ne considèrent encore le droit que pour justifier le bien fondé de nos actions, aidés en cela par des juristes de l’ancienne école qui se contentent de présenter le droit applicable. Il s’agit désormais d’inverser cette tendance et d’imaginer le droit pour permettre l’action dans une approche d’intelligence juridique. En effet, lorsqu’ils sont sollicités et impliqués dans les réflexions en amont, les spécialistes du droit, aux côtés des militaires, savent comment écrire la loi et les règlements afin que ces derniers ne soient pas une entrave mais un réel levier de l’action. Une démarche collégiale et pro active, mêlant juristes et militaires est plus que jamais indispensable.

Il est ensuite nécessaire de continuer à investir dans la formation et l’entraînement de nos personnels. Ces derniers doivent connaître la raison de l’existence d’une limite ou d’une règle et en mesurer tous les enjeux. Mais surtout le processus doit être vu comme un guide et non plus comme un cadre immuable. C’est à ce prix qu’ils prendront la bonne décision, ou sauront conseiller utilement leur chef le jour venu.

Pour finir, dans une époque qui a érigé en dogme le strict respect des processus et des procédures, cette étude remet les valeurs de chaque individu au centre du débat, comme la garantie de la bonne exécution des ordres dans les conditions exceptionnelles qui accompagnent les guerres.

C’est ainsi que nous pourrions parvenir à dépasser les normes pour prendre l’ascendant sur notre adversaire tout en préservant la grandeur et l’éthique de nos armées.

---

<sup>53</sup> « Le droit et les armées : glaive, bouclier ou entrave ? » organisé par la Direction des affaires juridiques, 2019.

## Table des matières

Introduction.....	5
Les normes et le fait militaire : une forte intrication.....	7
a. Périmètre de l'étude .....	7
i. Définitions.....	7
ii. Les normes : omniprésentes .....	8
iii. La raison d'être des normes.....	10
b. Evolution au cours de l'Histoire.....	11
i. Norme, guerre et transgression : liées ?.....	11
ii. Une évolution contemporaine : vers une marginalisation de la transgression.....	13
iii. Le droit et les guerres modernes .....	13
c. Situation des armées en 2022 .....	15
i. La spécificité du ministère des armées.....	15
ii. La force d'une armée .....	16
iii. Mais aussi une vulnérabilité .....	17
Norme et action : incompatibles ?.....	19
a. La hiérarchie des normes .....	19
i. Définitions.....	19
ii. Des règlements qui n'en sont pas.....	20
b. Norme et performance .....	20
i. Impact sur la performance.....	21
ii. Sur-transposition.....	22
iii. Les facteurs sociétaux de la prolifération normative .....	23
iv. La sur-règlementation.....	25
Perspectives.....	27
a. Préparation en amont.....	27
i. Lutte contre l'inflation normative.....	27
ii. Vers une approche pro active .....	30
iii. De la certification à l'accréditation .....	30
b. En conduite .....	32
i. Compétence augmentée & organisations hautement fiables .....	32
ii. La méthode PRISME .....	33
iii. La Transgression.....	35
Conclusion.....	37

## BIBLIOGRAPHIE

- Benezech, Danièle. « La norme : une convention structurant les interrelations technologiques et industrielles ». *Revue d'économie industrielle* 75, n° 1 (1996): 27-43. <https://doi.org/10.3406/rei.1996.1603>.
- Canguilhem, G. *Le normal et le pathologique*. PUF, 1966.
- Capdevila, L., F. Rouquet, F. Virgili, et D. Voldman. *Hommes et femmes dans la France en guerre (1914-1945)*. Payot., 2003.
- . *Hommes et femmes dans la France en guerre (1914-1945)*. Payot, 2003.
- Carayon, Bernard. « A armes égales », 2006.
- Chapuis, Véronique. « La pratique de l'intelligence juridique », 8 septembre 2021. <https://www.ege.fr/infoguerre/la-pratique-de-lintelligence-juridique>.
- Clémenceau. « Circulaire sur la réforme des méthodes de travail », 13 décembre 1917.
- « Code du travail », s. d. Partie IV, Santé et sécurité.
- Eventbrite. « Conférences à Paris ». Consulté le 25 janvier 2022. <https://www.eventbrite.fr/d/france--paris/conferences/>.
- CORDIER, Pierre. « Rapport visant à lutter contre la sur-règlementation ». Assemblée nationale, 27 mars 2019.
- De Gaulle, C. *Mémoires*. Paris: Gallimard, 1954.
- De Montesquieu, Charles. *De l'esprit des lois*. Genève: Barrillot & Fils, 1748.
- « Décret n° 2013-367 du 29 avril 2013 relatif aux règles d'utilisation des aéronefs militaires et des aéronefs appartenant à l'Etat et utilisés par les services de douanes, de sécurité publique et de sécurité civile - Légifrance ». Consulté le 27 janvier 2022. <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000027379114/>.
- « Decret n°81-972 relatif à l'emploi des produits explosifs », 21 octobre 1981.
- Douzou, Laurent. *Expériences transgressives en temps de guerre de l'Antiquité au génocide Rwandais*, 2017.
- . *Guerre et transgressions*. PUG. La pierre et l'écrit, 2018.
- Site du Comité international de la croix rouge. « Droit international humanitaire et autres régimes juridiques », 29 octobre 2010. <https://www.icrc.org/fr/document/droit-international-humanitaire-autres-regimes-juridiques>.
- Esteve, Adrien. *Guerres et conflits armés au XXIème siècle*. Les presses de science Po, 2018.
- Foucault, Michel. *Préface à la Transgression*. Critique, 1963.
- La guerre des 6 jours*. GEOHISTOIRE. Eagle Rock, s. d.
- « La surtransposition des directives européennes ». Consulté le 27 janvier 2022. <https://www.senat.fr/lc/lc277/lc2770.html>.
- Larousse, 2021.
- « Le droit et les armées : glaive, bouclier ou entrave ? » organisé par la Direction des affaires juridiques, 2019.
- « Le “problème philosophique de la guerre” à partir de Leibniz ». *Revue des sciences religieuses*, 2017.
- LEGRAS, Claire. *Le système de normes applicables aux activités de défense*. Ecole de Guerre, 2021.
- Lenoble, Jacques, et Marc Maesschalck. *L'action des normes -Eléments pour une théorie de la gouvernance*. R.D.U.S. Sherbrooke, 2009. <http://hdl.handle.net/2078.1/95845>.

- Létourneau, Alain, et Alain Leclerc. *Validité et limites du consensus en éthique*, 2007.
- MOHAMED, Mahmoud. « L'encadrement juridique des nouvelles routes de la soie : Un droit mondialisé au service d'une ambition globale ». Paris, 2019.
- Morel, Christian. *Les décisions absurdes III : l'enfer des règles & les pièges relationnels* M. Gallimard, Bibliothèque des sciences humaines., 2018.
- Par Jean-Baptiste Labeur Le 24 août 2004. « Un Mirage 2000 pulvérise un ULM ». *leparisien.fr*, 23 août 2004. <https://www.leparisien.fr/faits-divers/un-mirage-2000-pulverise-un-ulm-24-08-2004-2005233851.php>.
- Parly, Florence. « Le droit et les armées », *Revue Defense Nationale*, n° 825 (décembre 2019).
- « PDF.pdf ». Consulté le 27 janvier 2022. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32012R0748&from=EN>.
- « PDF.pdf ». Consulté le 27 janvier 2022. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008R0216&from=EN>.
- ISO. « Pourquoi les normes ont-elles de l'avenir? » Consulté le 31 janvier 2022. <https://www.iso.org/cms/render/live/fr/sites/isoorg/contents/news/2017/07/Ref2201.html>.
- « Projet de loi portant suppression de sur-transpositions de directives européennes en droit français (EAEX1823939L) - Dossiers législatifs - Légifrance ». Consulté le 27 janvier 2022. <https://www.legifrance.gouv.fr/dossierlegislatif/JORFDOLE000037460424/>.
- « Rapport annuel du conseil d'Etat consacré à la simplification et à la qualité du droit », 2016.
- « Rapport parlementaire sur la “mission normes” », s. d. Règlement de discipline générale des armées (1966).
- ROUGIER, Alexis. « Management du risque : 7 questions à se poser pour prendre une décision dans l'urgence ». *Harvard Business Review*, 21 octobre 2019.
- Thourot, Alice, et Jean Luc Warsmann. « sur les moyens de lutter contre la surtransposition des directives européennes dans le droit français ». Assemblée nationale, 21 décembre 2017.

## ANNEXES

MINISTÈRE DE LA GUERRE

CABINET DU MINISTRE

N°16156 D

REPUBLIQUE FRANÇAISE

Paris, le 13 Décembre 1917

Objet:  
Réforme des méthodes  
de travail.

C I R C U L A I R E

Les Services du Département de la Guerre ne sont pas tous suffisamment dégagés de certaines méthodes de travail dont la lenteur ne correspond pas aux nécessités de l'heure présente. Les errements du temps de paix continuent.

Il est urgent qu'une chasse obstinée soit faite à tous les temps-morts qui ralentissent encore la machine administrative: l'intérêt du pays l'exige.

Il faut traiter les affaires en hommes d'affaires: donc aller vite. On ne doit plus voir un Chef de Service demander, sur des questions insignifiantes, des rapports écrits à des subordonnés immédiats qu'il a loisir d'interroger à tout instant.

On ne doit pas tolérer qu'un dossier soit transmis de porte en porte "pour attributions", grossi, à chaque station nouvelle, de bordereaux d'envoi dûment enregistrés, alors qu'une entente téléphonique lui eût assuré d'emblée sa légitime destination.

Des officiers ou fonctionnaires qui traitent journellement des affaires connexes, n'ont pas le droit de s'ignorer l'un l'autre. Il est inadmissible, enfin, de voir deux bureaux entreprendre un long échange de correspondance pour un renseignement qu'aurait fourni une conversation de deux minutes.

Les décisions doivent toujours être préparées, souvent prises et parfois exécutées avant l'échange de toute pièce. C'est l'affaire aux deux interlocuteurs de prendre leurs responsabilités et aussi leurs sûretés; il suffira de se faire connaître et de se mettre d'accord, en fin de conversation, le crayon à la main, sur le sens et la portée des paroles échangées. Il ne s'agit pas de supprimer les pièces écrites qui sont souvent nécessaires, parce qu'elles portent une signature et qu'elles restent, mais il faut y recourir qu'au moment voulu, c'est à dire lorsque l'affaire est déjà décidée et tout au moins dégrossie par la conversation.

Ces habitudes prises, on constatera que les cas exigeant une longue étude sont l'exception. J'estime que 80 % des affaires peuvent être étudiées et résolues très rapidement.

Je prescris, en conséquence, qu'à l'avenir, toutes les affaires qui n'exigeront pas de longues enquêtes seront traitées en 3 jours, délais de transmission compris.

L'exécution de ces prescriptions sera contrôlée par des inspections inopinées; toute infraction donnera lieu à une sanction des plus sévères.

C L E M E N C E A U .

## Annexe 5 : Contribution « Navigabilité »

### Compléments d'analyse sur la Navigabilité (de source industrielle)

Dès la mise en place des certificats de type avion en 2009/2010, il a été adopté une position maximaliste et conservatoire consistant à inclure la totalité du Programme d'Entretien dans les limitations de navigabilité de chaque avion au lieu de le limiter aux seuls aspects sécurité. Ainsi, toutes les évolutions de ces Programmes d'Entretien, y compris toutes les demandes de dérogations liées à l'utilisation opérationnelle des avions sont rentrées dans le champ de la certification introduisant une certaine confusion entre l'Organisme de Conception et les OGMN (Maintien de la Navigabilité).

Le retour d'expérience montre des conséquences lourdes en termes de disponibilité de la flotte et de coûts.

Les contributeurs forts de cette dérive sont les suivants :

- Le périmètre trop important de ce qui est soumis à navigabilité, avec une confusion entre le périmètre de conception et celui de l'application de la maintenance,
- Le suivi de la navigabilité et le volet administratif associé.

#### Le périmètre de ce qui est soumis à navigabilité :

Nous constatons l'absence de discernement dans l'application du périmètre qui doit être soumis à navigabilité (ce qui est objectivement et directement contributeur à la sécurité), induisant une perte de réflexion des opérateurs.

Ceci induit une déresponsabilisation des différents intervenants (*« je ne peux pas prendre d'initiative car je n'ai pas le droit... »*). La conséquence est la paralysie du système pour aller trouver le bon niveau d'autorisation ou d'initiative qui permet de remettre en vol un avion.

Au nom de la navigabilité, on demande de plus en plus à la documentation de maintenance de palier une éventuelle baisse du niveau de formation des opérateurs, en intégrant notamment les règles de l'art, des avertissements à outrance, ... Ceci conduit à rendre les procédures de maintenance de moins en moins lisibles et la documentation de plus en plus lourde.

#### Le suivi de la navigabilité :

L'importance du volet administratif au nom de la navigabilité est un des points les plus visibles. Il est surprenant de constater le nombre de documents associés au référentiel avion. Ceci n'existe pas dans de telles proportions ni sur les avions antérieurs, ni à l'exportation.

Il est humainement impossible qu'un opérateur puisse les connaître et les appliquer. Nous sommes dans une démarche plus orientée vers le principe de précaution systématique au détriment du bon sens opérationnel. Il y a risque de perte de lisibilité sur ce qui est vraiment important.

Par ailleurs, de nombreuses consignes provisoires alourdissent les travaux de maintenance. Une analyse d'impact effectif sur la sécurité doit être menée, ainsi qu'une réflexion sur l'organisation générale de la maintenance, afin d'optimiser le nombre et la durée des immobilisations.

Concernant les dérogations, la responsabilité, la délégation ou l'autonomie des différents interlocuteurs, les règles ne sont pas toujours très claires. Ce qui conduit à remonter le problème plutôt que de le traiter entraînant une déresponsabilisation des différents intervenants.

L'acte technique 1447-14 « *Autorisation d'écarts sur les limites d'entretien calendaires certifiées* » donne une latitude aux OGMN pour les dérogations sur le Programme d'Entretien, moyennant une instruction au

---

<sup>54</sup> CHABBERT, Christian. « Rapport de mission sur le MCO aéronautique ». ministère des Armées, 23 octobre 2017. Extrait

bon niveau. Mais cette option est sous-utilisée : il y a sollicitation systématique de l'Autorité Technique même si l'opération ne touche pas la sécurité.

Les processus liés au maintien de la navigabilité ont tendance à aller bien au-delà de l'objectif de conservation du bon niveau de sécurité. Ils se superposent à des processus qualité existants et causent des travaux redondants et une traçabilité excessive par rapport aux enjeux ; le formalisme prend le pas sur le fond.

Par ailleurs, la multiplication des audits entraîne des redondances : audits internes et externes, navigabilité ou de renouvellement. Ces audits cherchent à vérifier si le processus décrit correspond au travail effectué sans toujours chercher à prendre en compte l'amélioration de ce qui ne fonctionne pas correctement et pourrait avoir des impacts sur la sécurité.

Pour compléter le constat, il est important de souligner les éléments suivants :

- Avant la navigabilité, les opérationnels prenaient beaucoup plus d'initiatives sur ce qui n'avait pas de lien avec la sécurité. À présent, nous constatons une véritable crispation au nom de la navigabilité.
- Il y a une très bonne disponibilité lors des OPEX et des embarquements avec très peu de FT NAV (Fait Technique Navigabilité) ou de demande de dérogation, les problèmes semblent se régler de manière beaucoup plus locale.
- Les pilotes/équipages sont capables de définir de manière autonome des réserves de vol.
- La gestion du maintien de la navigabilité : Les organismes de gestion du maintien de la navigabilité (continuing airworthiness management organisation, CAMO) prennent soin, comme leur nom l'indique, de la navigabilité des aéronefs. Ils peuvent faire partie de l'organigramme d'un transporteur aérien ou alors exercer leur activité de manière indépendante. En complément à leur agrément de base, ces organismes peuvent également obtenir le privilège de réaliser l'examen technique annuel obligatoire des aéronefs relevant du règlement (CE) n° 216/2008 et, sous certaines conditions, de délivrer des autorisations de vol.