

Chapitre 6

# Les ministères de la défense



### Conduite institutionnelle

Pays	Les militaires, peuvent-ils être ministres de la Défense?	Quantité de militaires qui ont été ministres de la Défense	Quantité de civils qui ont été ministres de la Défense	Y a-t-il eu des femmes en charge du ministère de la Défense?	Date de création du Ministère	
<b>Argentine</b>	Oui (en situation de retraite)	4	33	Oui (l'actuel ministre Nilda Garré a été ministre dans l'Administration précédente)	1958	
<b>Bolivie</b>	Oui (en situation de retraite)	38	41	Non	1933	
<b>Brésil</b>	Oui (en situation de retraite)	Aucun	5	Non	1999	
<b>Chili</b>	Oui (en situation de retraite)	18	29	Oui (Mme. Michelle Bachelet, 2002-2004 et Mme. Vivianne Blanlot, 2006-2007)	1932	
<b>Colombie</b>	Oui (en situation de retraite)	11	11	Oui (Mme. Marta Lucía Ramírez de Rincón, 2002-2003)	1965	
<b>El Salvador</b>	Oui	24	Aucun	Non	1939	
<b>Équateur</b>	Oui (en situation de retraite)	34	20	Oui (Mme. Guadalupe Larriva, 2007 et Mme. Lorena Escudero Durán, 2007)	1935	
<b>Guatemala</b>	Oui <sup>(1)</sup>	11 <sup>(2)</sup>	Aucun	Non	1945	
<b>Honduras</b> (Secrétariat de la Défense Nationale)	Oui (en situation de retraite)	Aucun <sup>(3)</sup>	4 <sup>(3)</sup>	Non	1954	
<b>Mexique</b>	Secrétariat de la Défense nationale	Oui	13	Aucun	Non	1937
	Secrétariat de la Marine	Oui	15	3	Non	1940
<b>Nicaragua</b>	Oui (en situation de retraite)	Aucun <sup>(4)</sup>	7 <sup>(4)</sup>	Non <sup>(4)</sup>	1979	
<b>Paraguay</b>	Oui (en situation de retraite)	17	5	Non	1943	
<b>Pérou</b>	Oui	11	3	Non	1987	
<b>République dominicaine</b> (Secrétariat d'État des Forces armées)	Oui	34	3	Non	1930	
<b>Uruguay</b>	Oui (en situation de retraite)	15	20	Oui (Mme. Azucena Berruti, 2005-2008)	1935	
<b>Venezuela</b>	Oui	35 <sup>(5)</sup>	1 <sup>(5)</sup>	Non	1946	

(1) Conformément à la Constitution les ministres de la défense ne peuvent pas être des civils.

(2) Depuis l'année 1996, date de l'Accord de paix ferme et durable.

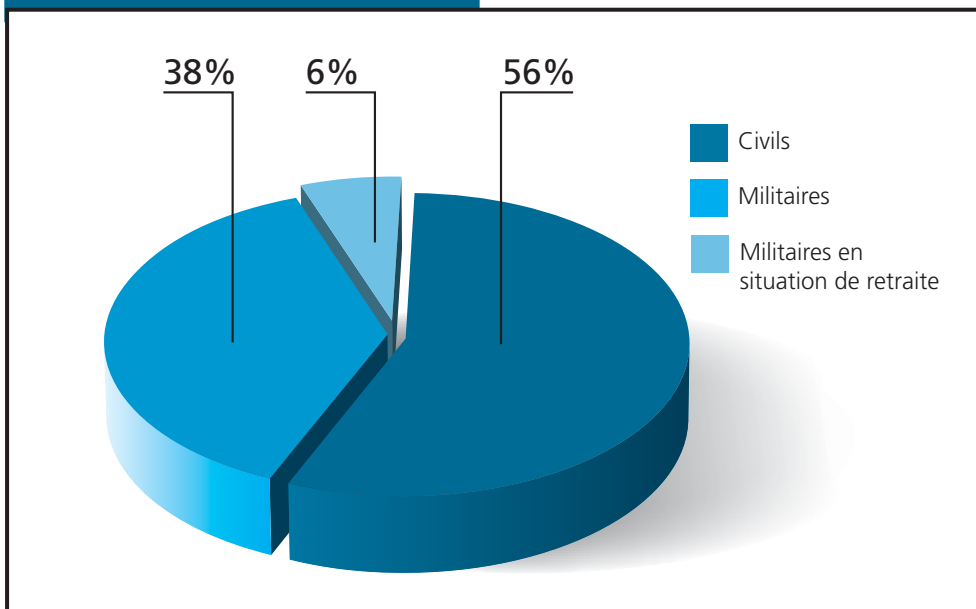
(3) Depuis l'année 1998, date de la réforme constitutionnelle.

(4) Depuis l'année 1998, date de la Loi sur l'organisation, la compétence et les procédures du pouvoir exécutif (N° 290 - 03/06/1998).

(5) Depuis l'année 1958.

Source: Élaboration propre sur la base des informations fournies par les Ministères et les Secrétariats de la Défense de chaque pays. On ne tient pas compte des ministres et des secrétaires en fonction actuellement (août 2008). La date de création correspond à la date dans laquelle le mot "Défense" devient partie du nom de l'institution (à l'exception du Secrétariat de la Marine du Mexique et le Secrétariat d'État des Forces armées de la République dominicaine).

**Condition des ministres actuels**



Source: Élaboration propre sur la base des informations fournies par les Ministères et les Secrétariats de la Défense de chaque pays. À l'heure actuelle, le Nicaragua ne possède pas de ministre de la Défense. Pour le Mexique on considère à la fois le Secrétaire de la Défense nationale (qui comprend les Forces terrestre et aérienne) et le Secrétaire de la Marine.

**Principales dépendances dans les structures ministérielles\***

Pays	A-t-il un bureau de planification politique?	A-t-il un bureau du budget?	A-t-il un bureau de contrôle interne?
<b>Argentine</b>	Oui. À la charge d'un civil	Oui. À la charge d'un civil	Oui. À la charge d'un civil
<b>Bolivie</b>	Oui. À la charge d'un militaire	Oui. À la charge d'un militaire	Oui. À la charge d'un civil
<b>Brésil</b>	Oui. À la charge d'un militaire	Oui. À la charge d'un civil	Oui. À la charge d'un civil
<b>Chili</b>	Non	Non	Non
<b>Colombie</b>	Oui. À la charge d'un civil	Oui. À la charge d'un civil	Oui. À la charge d'un civil
<b>El Salvador</b>	Oui. À la charge d'un militaire	Oui. À la charge d'un militaire	Oui. À la charge d'un civil
<b>Équateur</b>	Oui. Sans directeur en charge	Oui. À la charge d'un militaire	Oui. À la charge d'un civil
<b>Guatemala</b>	Oui. À la charge d'un militaire	Oui. À la charge d'un militaire	Oui. À la charge d'un militaire
<b>Honduras</b>	Oui. À la charge d'un militaire	Oui. À la charge d'un militaire	Oui. À la charge d'un militaire
<b>Mexique</b>	Secrétariat de la Défense nationale	Non	Oui. À la charge d'un militaire
	Secrétariat de la Marine	Non	Oui. À la charge d'un militaire
<b>Nicaragua</b>	Oui. À la charge d'un civil	Oui. À la charge d'un civil	Oui. À la charge d'un civil
<b>Paraguay</b>	Oui. À la charge d'un militaire	Oui. À la charge d'un militaire	Oui. À la charge d'un civil
<b>Pérou</b>	Oui. À la charge d'un militaire	Oui. À la charge d'un civil	Oui. À la charge d'un militaire
<b>République dominicaine</b>	Oui. À la charge d'un militaire	Oui. À la charge d'un militaire	Oui. À la charge d'un militaire
<b>Uruguay</b>	Non	Oui. À la charge d'un civil	Oui. À la charge d'un civil
<b>Venezuela</b>	Oui. À la charge d'un militaire	Oui. À la charge d'un militaire	Oui. À la charge d'un militaire

\* Avec le niveau d'une direction générale ou son équivalent, ou inférieur.

Source: Élaboration propre sur la base des informations fournies par les Ministères et les Secrétariats de la Défense de chaque pays. On a placé ces fonctions dans la structure, quel que soit le nom exact de chaque bureau, ou sa position hiérarchique.



## Les relations interministérielles en Amérique latine



Une analyse:

## Les ministères de la défense dans les Amériques: le temps de la transformation

■ **Guillermo Pacheco Gaitán\***

■ Pour pouvoir analyser l'évolution des ministères de la défense, nous devons l'entendre dans le cadre du processus de la modernisation de l'État, lequel doit être perçu à partir d'une perspective multidimensionnelle. Reconnaisant ainsi les aspects économiques et institutionnels qui sont habituels dans les études sur la réforme de l'État, mais aussi des questions moins fréquentes, concernant le bien être social que l'État est capable de produire, ou ses possibilités de résoudre à l'appui de moyens démocratiques les conflits distributifs qui se présentent dans les sociétés soumises à des changements politiques rapides et intenses.

Les sources de modernisation de l'État sont diverses et pas nécessairement complémentaires dans les logiques qu'elles incitent. Quelques réformes proviennent de l'entourage des politiques économiques d'inspiration minimaliste, d'autres des processus politiques qui conforment la dynamique de la démocratisation et la pacification. Elles convergent toutes dans une transformation de capacités de l'État qui montre des progrès et des stagnations, selon les observations faites pendant la dernière décennie.

Nous ne pouvons pas perdre de vue le défi actuel dans ce contexte. Le modèle précédent se basait sur un État centralisé et militarisé; le modèle actuel doit répondre à un État décentralisé et politique (civil) dans ses décisions. Là où doivent prévaloir des cadres propices au développement des relations politico-militaires (générées parmi les différentes instances de l'État et des Forces Armées), et les relations civiles militaires (entendues comme des manières d'insertion des Forces armées dans la société).

La direction du changement a été d'un État axé sur la répression comme expres-

■ L'évolution des ministères de la défense doit être entendu dans le cadre du processus de la modernisation de l'État

\* Professeur au Centre d'études hémisphériques de la Défense (CHDS). L'analyse représente un avis personnel et n'engage pas la dite institution.



sion déformée de la réponse aux demandes sociales pendant la période autoritaire, à un modèle basé sur le soutien de l'équilibre fiscal et la favorisation de l'entreprise privée pendant la période de la réforme. Dans les deux cas sont restés en situation subordonnée, d'un côté le développement des moyens institutionnels pour la prise des décisions dans la transparence et la responsabilité et de l'autre les mécanismes administratifs pour le développement des activités orientées à la promotion de la participation citoyenne dans la prise des décisions.

## La conduite politique

La conduite politique de la défense est dans son essence la mise en oeuvre de la faculté de gouvernement qui est du ressort de l'autorité administrative dans l'exercice des affaires publiques, appliquée au secteur de la défense et à la fonction respective. En plus de cela, elle est l'axe central d'ordonnement des relations politico-militaires. La conduite de la défense a une nature « intermestique », puisqu'elle doit s'opérer au plus haut niveau de la politique domestique et internationale et sa sanction juridique est le dernier pas dans son processus de structuration formelle.<sup>1</sup>

Les ministères de la défense sont les institutions chargées de la conduite politique de la défense et de formuler, mettre en oeuvre et exécuter la respective politique publique. Ceci comprend, parmi d'autres affaires, recommander en ce qui concerne les différents modes d'utilisation des moyens de la défense: dissuasion, coopération ou utilisation coercitive de la force militaire et des processus de transformation des Forces armées. Cependant, les structures actuelles sont assez loin d'être les plus appropriées dans la plupart des pays. Ces structures découlent d'une succession d'instruments juridiques qui reflètent les tendances de différents moments, et qui se rapportent à des aspects partiels de celle-ci.

La conduite politique de la défense, pour accomplir sa mission, a besoin, en premier, d'une position de hiérarchie réelle, en deuxième d'une capacité matérielle et juridique de décision, et en troisième d'une structure capable de soutenir les responsabilités du secteur. Dans tous ces espaces, les actuelles structures ministérielles présentent d'importantes lacunes. Malgré les importants progrès en matière de modernisation de l'État dans ces dernières années, dotant les ministères des compétences et des procédures nécessaires pour gérer, mettre en oeuvre et assurer l'application des politiques publiques, cela ne s'est pas produit dans le domaine de la défense. Alors que les Forces armées ont mené à bon terme des processus de modernisation de leur gestion et de leurs structures, ce processus n'a pas été porté au niveau politique. En outre, la conduite politique de la défense ne couvre pas seulement la gestion et l'administration; elle doit se constituer aussi dans un espace qui articule de façon organique les relations politico-militaires. Il est donc évident que l'organique actuelle doit être transformée, avec les différences propres aux pays qui soutiennent la démocratie.

■ Les ministères de la défense sont les institutions chargées de la conduite politique de la défense.

<sup>1</sup> NAVARRO MEZA, MIGUEL, "La Conducción Política de la Defensa: una aproximación conceptual", article publié dans le portail de l'ANEPE, Chili, le 16 juillet 2003.

## La prise de décision

Il est nécessaire de distinguer l'importance de la formulation et de l'exécution en matière de politique de la défense. Important, parce que dans la phase d'exécution devrait avoir lieu un processus de négociation bureaucratique et individuelle et parce que les objectifs peuvent être modifiés ou pas achevés au moment de procéder à la décision et surtout, parce qu'elle reflète l'état des relations politico-militaires d'un pays.

L'adoption de n'importe quelle décision s'inscrit dans un cadre décisionnaire qui nourrit et conditionne le processus. Il est composé de trois éléments: les stimulations et les conditionnements extérieurs et domestiques (nature intermestique); le contexte macro-politique intérieur qui comprend à la fois les caractéristiques générales du système politique du pays à l'étude comme les particularités de sa politique de défense; et le contexte micro politique spécifique de la décision en particulier. Dans ce sens il est important d'établir l'état actuel des ministères de la défense dans le processus de la prise des décisions concernant la politique de la défense: Appartiennent-elles à la chaîne de commandement? Est-ce que les décisions sont exécutées par les Forces armées directement avec le Président de la République?

La plupart des pays affichent un niveau élevé de centralisation (donné par leur fort présidentialisme), bien qu'il y ait une plus grande tendance à la décentralisation, exprimée ces derniers temps par le développement et la formulation des Livres blancs de la Défense et par le développement de la législation dans certains pays, dans l'esprit de doter le Ministère de la Défense d'un meilleur institutionnalisme, pour que les décisions politiques puissent avoir le soutien technique requis.

Un autre aspect à considérer, est l'influence du Congrès dans la prise des décisions, étant donné que le législatif peut modifier la détermination initiale de l'exécutif ou empêcher que la décision finalement adoptée réponde aux lignes initialement prévues par celui-ci. Le rôle principal du Congrès est celui d'influencer dans le processus décisionnaire de la politique de la défense.

Étant donnée la nature « intermestique » de nombreuses questions, la rupture ou l'affaiblissement des consensus pré existants, la multiplication des relations transnationales et la prolifération des acteurs non gouvernementaux, qui ont élargi le nombre d'acteurs qui peuvent avoir un espace pour légitimer la prise des décisions. L'un des résultats de ces changements est la participation accrue et l'influence des partis politiques, les secteurs des entreprises, les cercles académiques et intellectuels et l'opinion publique en général, qui a travers, par exemple des espaces ouverts (communautés de la défense) par certains pays dans la formulation des politiques de défense, ont eu une incidence plus élevée dans la prise des décisions.

## L'évolution à l'avenir

Si nous partons du nombre actuel de ministères de la défense dirigés par un leadership politique, nous pourrions percevoir un changement important dans la conduite politique de la défense. Seulement cinq ministres sont des militaires en activité (le Mexique<sup>2</sup>, le Guatemala, El Salvador, la République dominicaine et le

<sup>2</sup> Dans le cas du Mexique en partie double, car se rapporte au Secrétariat de la Défense nationale et au Secrétariat de la Marine.

■ Un aspect à considérer est l'influence du Congrès dans la prise des décisions.





Venezuela). Mais si nous pouvions faire une analyse approfondie des structures institutionnelles qui soutiennent ce leadership, celui-ci a encore une grande ingérence militaire. Cela reflète à la fois un manque de volonté politique pour réaliser des changements dans le contexte même de la modernisation de l'État, comme le manque de fonctionnaires préparés, ou avec les connaissances nécessaires pour assumer les tâches propres à un ministère, qui devrait, également, optimiser la relation avec les Forces armées.

La question des capacités de l'État offre alors un horizon analytique, à partir de l'observation du développement de ses potentialités. La capacité de l'État dépend de l'habilité pour établir et maintenir des fonctions techniques, administratives, institutionnelles et politiques, en particulier en ce qui a trait à la défense.

Nous devons comprendre le progrès des ministères de la défense dans la région, sur la base de ces quatre questions. Les fonctions **techniques**, celles qui doivent être associées à la gestion économique et à la capacité technocratique et opérative; les fonctions **administratives** qui se rattachent à la capacité d'administration et l'exercice effectif des affaires de la défense; les capacités **institutionnelles** qui font allusion à la formation de paramètres normatifs qui règlent les interactions politiques, techniques et administratives, et les capacités **politiques** qui peuvent s'associer à ce qu'on appelle « bon gouvernement » dans d'autres contextes et qui sont en rapport avec la disposition des conditions pour la prise des décisions. C'est à dire, l'exercice de la conduite de la défense pour renforcer les relations politico-militaires de chaque pays.

Dans ce contexte, la question à résoudre est la suivante : Est-il suffisant un leadership civil concentré sur la suprématie accordée par la loi au chef d'État? Est-il nécessaire, en plus, d'exercer un leadership (politique) nominal dans divers domaines de décision pertinente pour la défense et les forces armées? Si c'était ainsi, comment se préparent les civils pour exercer ce leadership nominal?

C'est pour cela qu'il faut générer des programmes d'éducation à la défense pour permettre aux civils et aux militaires insérés dans la communauté de la défense, d'avoir une bonne gestion des problèmes liés à la mise en œuvre des politiques de la défense, même si leur responsabilité repose encore sur les mêmes Forces armées. De la même façon, il faut introduire d'importantes innovations dans l'institutionnalisation de la défense, mais qui soient soutenables en même temps, selon l'évolution du secteur et qui, en particulier, institutionnalisent un ensemble de nouvelles et de bonnes pratiques qui ont été développées, qui sont en vigueur, et qui ont prouvé leur efficacité au sein du secteur de la défense dans la démocratie. La gestion de la défense nationale doit se consolider comme une zone de politique de l'État, au dessus de la logique partisane, et basée sur un large consensus national, esprit que l'on doit respecter et affermir avec les initiatives de chacun des pays.

■ La capacité de l'État dépend de l'habilité pour établir et maintenir des fonctions techniques, administratives, institutionnelles et politiques.