

Charles de Gaulle au SGMN 1931-1937

Frédéric GUELTON

Directeur des recherches au Service historique de l'Armée de Terre (SHAT)

"Charles de Gaulle au Secrétariat général du Conseil supérieur de la Défense nationale", 1931-1937, article dans *Charles de Gaulle : du militaire au politique, 1920-1940* [colloque], Plon, 2004

De l'automne de 1931 à l'été de 1937, le commandant puis lieutenant-colonel Charles de Gaulle occupe les postes de rédacteur puis de chef de section au Secrétariat général du Conseil supérieur de la Défense nationale (SG-CSDN). Il est, pendant ces années et « sous quatorze ministères (...), mêlé, sur le plan des études, à toute l'activité politique, technique et administrative, pour tout ce qui concernait la défense du pays ». Il côtoie, directement et indirectement, tous les politiques et tous les militaires de l'après-guerre, Herriot, Chautemps, Laval, Paul-Boncour, Painlevé, Daladier, Pétain, Weygand, Gamelin, Durand-Viel, Hergault, Maurin, que leurs fonctions situent à la charnière politico-militaire de l'appareil de défense français.

L'étude de son affectation au Secrétariat général du CSDN, au-delà de celle consacrée au contenu formel des documents qu'il rédige, impose une réflexion préalable sur ce grand conseil afin d'éviter le triple piège de l'abstraction, de l'anachronisme et de l'analogie rapide. Abstraction, lorsque l'historien, focalisé sur la personne et la personnalité si tranchées de Charles de Gaulle, en vient à négliger son environnement humain – relations avec Pétain, avec Reynaud", avec les autres officiers du Secrétariat général... – et structurel – qu'est-ce que le CSDN, comment est-il organisé, quelles sont les missions de son Secrétariat général ? Anachronisme ensuite, lorsque la tentation devient grande de relire cette période à l'aune des événements militaires et politiques de 1940, alors que tout l'intérêt réside dans la lente maturation intellectuelle qui s'opère chez de Gaulle quand il réfléchit à des questions aussi différentes les unes des autres que la création du corps de spécialistes, la force mécanique, l'organisation de la défense nationale, à partir de ses acquis, Grande Guerre, Pologne, cours d'histoire à Saint-Cyr, Levant... Analogie erronée, enfin, lorsqu'une assimilation sémantique rapide laisse supposer que le Secrétariat général du Conseil supérieur de la Défense nationale de la III^e République n'est qu'un Secrétariat général de la Défense nationale (SGDN) de la Ve République avant l'heure, alors qu'il en fut, peut-être davantage pour Charles de Gaulle, un contre-exemple notoire.

Le Conseil supérieur de la Défense nationale

Le Conseil supérieur de la Défense nationale est créé par décret le 3 avril 1906, à une époque où les tensions et l'évolution des relations internationales imposent de coordonner les activités de la défense nationale dans une perspective nouvelle et élargie. Elargissement initial qui n'en demeure pas moins modestement cantonné au ministère des Affaires étrangères.

Organisme politique de niveau gouvernemental, le Conseil supérieur de la Défense nationale est à l'origine présidé par le président du Conseil ou, en cas de nécessité, par le président de la République. Il réunit, autour de son président, les ministres de la Guerre, de la Marine, des

Colonies et des Affaires étrangères, ainsi que les chefs d'état-major de la Guerre et de la Marine et le général président du Comité consultatif de la Défense des colonies. Les ministres disposent, lorsqu'une question est mise au vote, d'une voix délibérative alors que les militaires, qui n'interviennent en théorie que pour informer le Gouvernement et l'aider à préparer ses décisions politiques, ne disposent chacun que d'une voix consultative.

Le CSDN utilise les services d'un Comité d'études, constitué du directeur des Affaires politiques du ministère des Affaires étrangères, et d'un secrétariat militaire qui, dirigé par un sous- (chef d'état-major de l'état-major général, assure « la permanence de l'institution ». En 1911 le « Comité d'études », renforcé en effectif, est rebaptisé « Section d'études ».

De sa création jusqu'à la Première Guerre mondiale, le CSDN se réunit à onze reprises, traitant des questions à vocation plus opérationnelle que politique. Il se réunit selon les mêmes errements à quatre reprises entre 1919 et 1921.

Le CSDN dans lequel sert Charles de Gaulle naît quant à lui avec le décret de réorganisation du 17 novembre 1921 qui lui rend sa vocation initiale, dévoyée par la pratique, de coordination interministérielle de la Défense nationale en vue de la préparation de la nation à la guerre. De nouveaux ministres entrent progressivement dans sa composition jusqu'à ce que le décret du 23 février 1929 l'ouvre définitivement à tous les ministères. A partir de cette date, le CSDN n'est « rien d'autre que le conseil des ministres siégeant à propos de la défense nationale et appelant en son sein, à titre consultatif, les vice-présidents des trois conseils supérieurs militaires et le vice-président de la Commission d'études ».

La Commission (préparatoire) d'études, qui succède lors de la réorganisation de 1921 à la « Section d'études », est organisée en 4 sections chargées respectivement :

- de l'organisation générale de la nation en temps de guerre (1^{re} section) ;
- de la conduite de la guerre (2^e section) ;
- du ravitaillement général et des transports (3^e section) ;
- des fabrications (4^e section).

La Commission d'études dans le décret du 17 novembre 1921

Président : le président du Conseil qui désigne un vice-président.
Membres : un représentant de la présidence du Conseil, du ministère des Affaires étrangères, du ministère des Finances, du ministère des Travaux publics, du ministère du Commerce, du ministère de l'Agriculture, du ministère du Travail, le directeur de la Sûreté, les deux chefs d'état-major, le général président du Comité consultatif de Défense des colonies, un représentant du sous-secrétaire d'Etat à la Marine marchande, un représentant du sous-secrétaire d'Etat à l'Aéronautique, le premier sous-chef d'état-major de l'EMA et de l'EMM.

Le Secrétariat général confère enfin au CSDN et à la Commission d'études, dont il est la force de travail, la permanence nécessaire. Placé sous l'autorité directe du président du Conseil, il est dirigé par un officier général qui prend le titre de Secrétaire général de la Défense nationale. Il est composé d'officiers des trois armées en service détaché et de fonctionnaires civils qui assurent les relations avec leurs ministères respectifs.

Il centralise les questions et dossiers que le Gouvernement souhaite soumettre au CSDN et à la Commission d'études, prépare et coordonne les travaux de cette dernière et notifie aux ministères concernés les décisions du Gouvernement siégeant en CSDN avant d'en suivre l'exécution. Cet ensemble de missions lui confère un véritable pouvoir dans la mesure où il maîtrise, au moins théoriquement, toutes les questions relevant de la Défense nationale depuis l'instant où elles sont posées jusqu'à celui où elles sont exécutées.

Le Secrétariat général de la Défense nationale, organisation simplifiée

Cabinet du secrétaire général : relations d'ensemble avec la présidence du Conseil, la présidence de la République, les commissions parlementaires, les conseils supérieurs, les ministères :

1re section : études d'ensemble, politique de défense nationale, relations internationales ;

2e section : organisation générale de la nation en temps de guerre ;

3e section : communications, transports et transmissions en métropole, aux colonies, entre la métropole et les colonies, entre nations alliées ;

4e section : organisation économique, fabrications de guerre, importations, aéronautique ;

4e section bis : politique agricole, question de ravitaillement.

Le Secrétariat général, fort d'une cinquantaine de personnes, officiers ou fonctionnaires civils, est organisé en autant de sections que la Commission d'études. Il en prépare les travaux lorsque ceux-ci sont ordonnés soit par le président du Conseil soit par le secrétaire général de la Défense nationale. Une fois ordonnées, les études sont confiées directement et personnellement à un officier spécialiste. Le chef de la section oriente et contrôle le travail en fonction des indications reçues par le secrétaire général. Il est à noter que le Secrétariat général dispose, de par sa subordination directe au président du Conseil, d'un accès théorique à l'ensemble des informations émanant de tous les services de l'Etat. Il est également autorisé à utiliser les compétences d'organismes privés comme le Comité des Forges, le Comité des Houillères... ainsi que de personnalités du monde économique, industriel, autant que de besoin.

Les enjeux de pouvoir au sein du CSDN, la question de la voix délibérative

Si le CSDN est l'enceinte dans laquelle sont en théorie conduites les réflexions sur l'avenir de la politique française de défense, il est également celle des affrontements, souvent feutrés et parfois violents, concernant l'organisation générale de la Défense nationale et la répartition du pouvoir – politique – et de l'autorité – technique – entre membres du Gouvernement et chefs militaires. Au CSDN, ces affrontements s'expriment sous la forme d'une question : faut-il ou non accorder aux militaires la voix délibérative qu'ils réclament en permanence en lieu et place de la voix consultative qui leur est attribuée par la loi ?

Le plus ardent défenseur de l'accès des chefs militaires à la « voix délibérative » est le général Weygand, qui occupe le poste le plus élevé de la hiérarchie militaire française, c'est-à-dire celui de vice-président du Conseil supérieur de la guerre. S'adressant à Daladier sur cette question en février 1933, il déclare, d'après le compte rendu qu'il en dresse dans son journal personnel :

« CSDN : Je demande qu'il soit réduit et que les soldats y aient droit de vote. Il m'oppose l'autorité supérieure du Gouvernement. Je répons qu'elle existe toujours, le CSDN ne donnant que des avis, et que la chose ridicule aujourd'hui et surtout malhonnête est que le Conseil des ministres (en fait le CSDN n'est pas autre chose du point de vue des votes) se donne des avis à lui-même. Il le reconnaît. Mais la vieille Cocotte a dit qu'on ne pouvait pas exclure maintenant des membres du Gouvernement du CSDN, car ils en font déjà partie et cela serait désobligeant et que des "techniciens" ne pourraient pas avoir de droit de vote ! J'estime beaucoup les techniciens, mais entre un ouvrier électricien et le Général qui aura la charge de commander des millions d'hommes à la frontière et devant les responsabilités duquel toutes les autres tomberont, il y a une certaine différence et le second peut être admis au vote dans le Conseil. En attendant la réforme, le CSDN n'est qu'une triste plaisanterie quand il s'agit d'y traiter des choses sérieuses. »

En dépit de la force et de la régularité de ses offensives, voire de ses attaques qui durent jusqu'en janvier 1935, Weygand échoue. Perçu par ses contemporains, à tort, comme trop marqué idéologiquement, sa recherche de la fameuse voix délibérative est interprétée comme une stratégie personnelle voire clanique, alors qu'elle exprime surtout la recherche d'une efficacité administrative et politique qui fait défaut.

Il n'en va pas de même pour deux autres hauts responsables militaires de la période que sont respectivement Pétain et Gamelin.

En 1931, Pétain, dont les relations avec Painlevé sont fortes depuis 1917, entre au CSDN en qualité d'inspecteur général de la DAT. Lorsqu'il devient ministre de la Guerre dans le gouvernement Doumergue, créé après les événements de février 1934, le président du Conseil le nomme par décret comme son délégué à la direction du Haut Comité. Lorsqu'il quitte son poste de ministre de la Guerre, un nouveau décret du 13 novembre 1934 fait opportunément du maréchal Pétain, « ancien ministre de la Guerre », un membre du CSDN avec voix délibérative. On ne peut qu'être frappé par la régularité de la progression de la carrière politique de Pétain à mesure que s'éloignent son passé et ses responsabilités militaires. Ainsi, lorsqu'il obtient la voix délibérative au CSDN, c'est bien en tant que Philippe Pétain ancien ministre et non pas comme maréchal de France.

Il en va de même lorsque la réorganisation du CSDN de mars 1936 rappelle clairement qu'il est « le Gouvernement auquel s'adjoignent le maréchal Pétain avec voix délibérative, les 3 commandants en chef désignés avec voix consultatives... ». Peu après, le maréchal Pétain est rejoint au CSDN par le chef d'état-major général de la Défense nationale qu'est le général Gamelin. Il est, lui aussi, doté d'une voix délibérative qui exprime bien que le chef d'état-major général de la Défense nationale est devenu avant tout un politique. Dimension certainement essentielle, mais qui se traduit en ce qui concerne Gamelin par une confusion politico-militaire, dans la mesure où il demeure également « généralissime désigné ».

En définitive, il apparaît assez clairement que pendant les années trente, les militaires, chefs d'état-major des différentes armées et vice-présidents des différents conseils supérieurs, que

sont Weygand, Durand-Viel, Hergault, Denain, estiment qu'ils doivent légitimement et légalement avoir accès au niveau politique de la décision en matière de défense nationale. Ce droit leur est refusé par un pouvoir politique qui, s'estimant seul responsable de la direction de la guerre – y compris dans sa phase pacifique de préparation –, les cantonne dans un rôle d'exécution technique. Les deux seuls militaires qui parviennent à obtenir des voix délibératives ne sont en fait militaires qu'en raison de leur passé, alors que leurs fonctions présentes en ont fait des politiques. De 1931 à 1937, le commandant puis le lieutenant-colonel de Gaulle est un témoin attentif et intéressé de ce débat. Il y a fort à parier qu'il en tire un ensemble de réflexions personnelles constitutives de sa conduite ultérieure.

De Gaulle au Secrétariat général du CSDN

Avant de réfléchir ou de méditer sur le fonctionnement et les fondements de la politique de défense française, Charles de Gaulle découvre, certainement avec stupeur, le poids et l'utilité toute marginale de la bureaucratie de l'administration centrale. Il constate ainsi que si le Secrétariat général du CSDN, qu'il rejoint le 6 novembre 1931, a été réorganisé dix ans auparavant, le projet de loi sur l'organisation de la nation en temps de guerre, déposé par Poincaré en 1924, est en attente depuis sept ans ! Cela signifie que la loi qui fonde la raison d'être du CSDN permet d'en valider les travaux n'existe pas. Pourtant, le projet de loi français est certainement bien conçu, car il sert, à la même époque, de référence dans plusieurs pays. L'Italie vote une loi de défense nationale « calquée presque intégralement sur le projet de loi français », la Belgique puis les Etats-Unis font de même.

En fait, la création régulière d'organismes nouveaux, comme toutes les réorganisations, ébauchées, entreprises, tronquées, rarement achevées, a pour Charles de Gaulle une double signification. Elle exprime la volonté des gouvernements successifs qui prennent conscience de l'impérieuse nécessité de faire évoluer une défense nationale sclérosée, et leur incapacité, faute de courage ou de cohérence dans l'action, à réformer un Etat frappé d'infirmité. Qui plus est, les enjeux de pouvoir à l'intérieur des quatorze gouvernements qui se succèdent sont tels qu'ils bloquent le travail législatif et font, comme le note Jean-Baptiste Duroselle dans *La Décadence*, que nombre de ministres consacrent plus de temps à s'occuper de politique intérieure et de politique des partis qu'à gérer les affaires de l'Etat. Situation qui devient préoccupante lorsque le ministre concerné est régulièrement appelé aux affaires, rue Saint-Dominique ou au Quai d'Orsay.

Le constat de carence administrative et politique que découvre Charles de Gaulle se double, dès 1932, de la prise de conscience d'un blocage brutal des évolutions de l'appareil militaire français. En effet, alors que la coopération interarmées commençait, au début des années trente, à devenir une réalité tangible, la déflation budgétaire y met, à partir de 1932, un terme. Les armées, au lieu de coopérer, se replient sur elles-mêmes, cherchent à sauver des budgets réduits et n'hésitent pas à relancer, au nom d'un intérêt supérieur qui dissimule mal un corporatisme hors de propos, des querelles anciennes un instant oubliées. Le résultat est désastreux, à la fois pour des armées incapables de s'entendre afin de promouvoir une évolution financière raisonnable et raisonnée, et pour la Défense nationale qui, au lieu de connaître les évolutions indispensables, stagne ou régresse.

Les travaux réalisés au CSDN en 1932 en sont une illustration remarquable. Ainsi, alors que les réunions budgétaires préparatoires vont bon train, les différents ministères demandent au

président du Conseil l'octroi de 2,7 milliards d'augmentation dont environ 1,4 milliard pour les ministères civils et 1,3 pour les ministères militaires. Le ministère des Finances souhaite n'accorder aucune augmentation aux ministères militaires en dépit des récriminations de ces derniers qui tentent, chacun en ce qui le concerne, de défendre leurs budgets. Le ministre des Finances, incapable de rompre le front désuni des ministres « militaires », reçoit un soutien ferme du président du Conseil, Laval, qui exprime, à travers les propos tenus, le fossé d'incompréhension qui existe entre les tenants d'une défense réduite à la seule défense d'intérêts corporatistes et ceux favorables à une vision élargie de la défense nationale, incluant l'état de l'économie et des finances nationales, la situation sociale, les relations internationales, les négociations sur le désarmement à Genève...

Mais pour quels résultats ? Laval tergiverse, appuie son ministre des Finances, refuse, pour l'essentiel, les augmentations demandées par les ministères militaires et N'oppose aux chefs militaires en épargnant soigneusement les ministres de la Guerre, de la Marine et de l'Air : « [Laval] déclare que ce n'est qu'après qu'on eut épuisé tous les moyens de conciliation que le CSDN a été réuni. Il ne s'est fait aucune illusion sur le résultat à attendre de cette réunion. Il constate que les ministres de la Guerre, de la Marine et de l'Air disent qu'après les compressions auxquelles ils ont procédé, il leur est impossible de faire plus et mieux. Comme chef du Gouvernement, il se rallie aux conclusions des ministres de la Défense nationale. « Mais devant les représentants des états-majors, il tient à faire une remarque. Il y a différentes manières de servir le pays : la leur en est une. Mais certains éléments du problème ne sauraient être négligés : la conférence du désarmement de février prochain, l'état de l'opinion publique, le mouvement des partis au Parlement. (...) »

Confronté à la paralysie de l'Etat, Charles de Gaulle apprend, se passionne et réagit. Il apprend en découvrant ou en approfondissant dans son travail quotidien des sujets aussi divers que la préparation des « Instructions à donner par le gouvernement. à la délégation française à la Conférence de limitation et de réduction des armements », « les conclusions arrêtées par la Commission spéciale chargée de la préparation de la seconde phase de cette conférence », « la politique des matières premières de Défense nationale », « les câbles sous-marins »...

Il continue par ailleurs à passionner pour la question de la motorisation de l'armée et celle, intimement liée, de la création d'un « corps de spécialistes », question sur laquelle il croise souvent le fer avec nombre d'autres officiers qui n'apprécient guère ses idées novatrices, au point qu'il estime faire les frais d'une opposition interne forte qui freine son avancement.

Il réagit enfin à sa manière contre la bureaucratie mortifère qui l'entoure en écrivant et en publiant au cours de cette période sept textes importants réunis ultérieurement dans Articles et écrits. Il évoque, dans un des textes directement liés à son activité au sein du CSDN, le problème de la recherche de l'arlésienne, c'est-à-dire celle d'une « politique de Défense nationale ». Il y aborde sans ambages la question qui nous intéresse ici, dénonçant, en creux mais avec force, l'absence de politique de défense nationale qui conduit le Haut Commandement à constituer un outil de défense en se référant à sa seule perception des menaces susceptibles de peser sur la France : « (...) notre pays a conservé une armée solide, bien dotée, bien commandée et qui s'est, d'elle-même, fixé ce qu'elle aurait à faire.»

Il pose la question, non résolue depuis la fin de la Première Guerre mondiale, de la direction

de la guerre lorsqu'il constate que le politique est trop souvent accaparé par les tâches quotidiennes pour prendre le recul nécessaire à la réflexion dans la durée. Il redoute alors que, obligé d'improviser car incapable d'assumer des responsabilités auxquelles il ne s'est pas préparé, le Gouvernement ne les abandonne ou cède à des impulsions malheureuses.

Conclusion

Au cours de son passage au Secrétariat général du CSDN, de Gaulle découvre de prime abord une phénoménale bureaucratie qui s'efforce, au prix d'une débauche d'énergie difficilement quantifiable, de définir, vainement, une « organisation de la nation pour le temps de guerre ». Il découvre surtout que le formalisme des réunions du Secrétariat général du Conseil supérieur de la Défense nationale, du Haut Comité militaire... dissimule mal le règlement d'une question née avant la Grande Guerre et demeurée en suspens depuis 1921 : où se situe la ligne de partage des attributions et des responsabilités entre le pouvoir politique et l'autorité militaire en matière de direction et de conduite de la guerre, en temps de paix comme en temps de guerre ?

Cette question prend une forme particulière au sein du CSDN, celle de l'accès revendiqué par le « commandement » et régulièrement refusé par le « politique » à la « voix délibérative » au sein du CSDN. De Gaulle perçoit progressivement la dimension de cette question centrale à travers les documents préparatoires des réunions du CSDN qu'il lit, à travers les déclarations de Weygand à la séance du CSDN dont il rédige le procès-verbal en 1932 ou encore lorsqu'il critique la note de Durand-Viel sur la « nécessité du plan d'ensemble ». Lorsque l'amiral y aborde la question lancinante de la répartition des responsabilités entre le Gouvernement, le CSDN et le HCM, de Gaulle écrit dans la marge : « Ah ! Ah ! politique ! ? Alors il y faut affaires étrangères et intérieur [...] et la situation économique ? Ne compte-t-elle pas dans l'affaire ? Et la situation financière ? »

Il prend alors, probablement définitivement, conscience de la place centrale occupée par les questions politiques dans tout ce qui relève de la Défense nationale, y compris au niveau des armées. Il découvre qu'une armée n'est apolitique que si ses chefs ont une réelle culture politique. Culture politique qu'il est l'un des rares à acquérir dans un corps social qui semble vouloir demeurer étranger à toute véritable acculturation politique, au nom d'un apolitisme mal compris.