

## Chapitre 5 : Capacités des forces armées

Les objectifs assignés à notre défense et les principes stratégiques qui ont été exposés au chapitre précédent déterminent les modèles d'armées à venir.

Leur mise sur pied se fera progressivement, d'une part en procédant aux inflexions qu'il convient d'engager dans certains domaines prioritaires, d'autre part en acquérant l'ensemble des capacités nécessaires pour répondre à la diversité des situations prévisibles.

La définition de ces capacités résulte plus particulièrement de la prise en compte de trois données :

1) L'analyse des hypothèses d'emploi des forces a mis en évidence l'importance des conflits régionaux dans la définition de nos moyens. Elle montre aussi la nécessité de prévoir la simultanéité de plusieurs actions : ce sont des réalités que la France connaît déjà. Dans ces conditions, la planification à venir des capacités des armées et de la gendarmerie devra permettre, hors le cas du conflit majeur en Europe, la conduite simultanée de plusieurs types d'engagements d'intensités différentes :

- un conflit régional de forte intensité, dans le cadre d'une coalition ;
- une ou plusieurs interventions au profit d'un département ou d'un territoire d'outre-mer ou en application des accords de défense ;
- une opération limitée en faveur de la paix ou du droit international.

2) Les capacités des forces engagées par la France seront étroitement liées à la place que nous entendons tenir dans les cas où l'action est multinationale. Plusieurs hypothèses peuvent en effet être envisagées, selon que sa contribution est guidée par le souci de manifester simplement sa présence, l'accent étant alors mis sur la spécificité et la qualité des moyens, ou qu'elle entende tenir une place significative dans le dispositif, le critère de volume entrant alors en jeu, ou enfin, notamment dans le cadre d'une coalition européenne, qu'elle soit conduite à y jouer un rôle déterminant. Dans

certaines circonstances, en effet, la France peut être amenée à fournir l'élément central d'une action européenne, conjointement avec l'un ou l'autre de ses principaux partenaires.

3) La capacité de répondre aux différentes hypothèses d'emploi des forces ne suffit pas à déterminer le modèle d'armée. Elle suppose en effet l'existence d'un dispositif permanent, permettant d'assurer la dissuasion nucléaire et la protection du territoire, de participer à la prévention de crises et d'apporter aux pouvoirs publics les concours immédiats dont ils pourraient avoir besoin. L'ensemble de ces moyens constitue la "posture permanente de sûreté" dont l'existence est indissociable de celle des forces projetables qui ont pour vocation d'agir à l'extérieur du territoire. De même sont indispensables les moyens nécessaires à l'instruction, au soutien et à la gestion des forces.

A partir de ces éléments, il est possible de présenter l'ensemble de ces capacités en quatre grandes catégories :

- les nouvelles capacités prioritaires que sont le renseignement, le commandement et la projection, exigées dans la plupart des situations, indispensables à leur compréhension et à l'action ;

- les capacités liées à la posture permanente de sûreté, qui permettront d'assurer les missions essentielles à la préservation de nos intérêts vitaux. Cette posture fournit, par ailleurs, les structures administratives et techniques nécessaires à un éventuel changement de format de nos armées si venait à apparaître une menace hors de proportion avec le modèle retenu (scénario S6) ;

- les capacités d'action et de soutien propres aux forces projetables, susceptibles d'agir partout où l'intérêt de la France le commanderait ;

- enfin, les capacités relatives à l'environnement général des forces.

## **1 - LES NOUVELLES CAPACITES PRIORITAIRES**

Dans un environnement international caractérisé par l'incertitude, il n'est guère possible de prévoir à l'avance les zones d'engagement, la nature des menaces et la forme des opérations. Tout au plus peut-on déduire des expériences récentes que ces engagements se situeront loin de nos frontières, dans des situations politiques et militaires complexes nécessitant à la fois une parfaite connaissance de ces situations en temps réel et un contrôle étroit de nos forces engagées sur le terrain.

Le renseignement, le commandement et les moyens de projection sont trois capacités fondamentales dont les armées doivent être dotées ou qui doivent être renforcées en priorité.

### **1.1. - Le renseignement**

#### **. Un instrument stratégique**

Le renseignement est une fonction essentielle de la stratégie de défense de la France. Il est indispensable à la mise en oeuvre et à la crédibilité de la dissuasion nucléaire, à une appréciation objective et autonome des situations intéressant la défense, au positionnement des forces pour prévenir ou gérer les crises, **enfin** à leur engagement en cas de conflit.

Sa prise en compte dans la politique de défense fait l'objet d'une mutation sous le double effet de l'effondrement de l'Union Soviétique, suivi de la fin de la "guerre froide", et de la guerre du Golfe dont les enseignements ont mis à jour certaines insuffisances, tant en matière de prévision que de gestion des crises.

Le renseignement n'est plus, comme à l'époque de la guerre froide, un instrument de la préparation à un conflit généralisé, permettant de prévoir les plans du Pacte de Varsovie et participant à la recherche d'un équilibre militaire. Il tendait alors à évaluer aussi précisément que possible le potentiel militaire, économique et politique de l'alliance militaire adverse. Il cherchait dans les conflits périphériques à déterminer la part de l'implication soviétique ainsi que le rôle des acteurs locaux. Il est désormais un instrument privilégié de prévention et de gestion de crises ou de conflits d'intensités variables, et plus que jamais un moyen d'aide à la décision politique dans de telles situations. Visant à asseoir notre autonomie stratégique, il sera orienté prioritairement vers la prévision et l'appréciation des conflits.

#### **. Les objectifs**

a) Les qualités d'un système de renseignement doivent permettre au pouvoir politique de disposer à temps de signaux d'alerte et des moyens de les interpréter. Cela suppose un réseau complexe d'éléments techniques et humains, suffisants et cohérents entre eux, permettant de voir, écouter, comprendre, communiquer et évaluer les informations recueillies.

Il comprend trois volets :

- le niveau stratégique, qui concerne les décisions d'ordre gouvernemental ;
- le niveau opératif, correspondant à un théâtre d'opérations ;
- le niveau tactique, qui concerne directement les forces engagées sur le terrain.

Les caractéristiques techniques des moyens affectés au renseignement opératif et tactique doivent leur permettre de s'intégrer dans des dispositifs multinationaux, en priorité européen et atlantique.

b) Les centres d'intérêt prioritaire du renseignement doivent être réévalués, dans le prolongement des actions entreprises depuis quelques années.

Une série de facteurs de risques et de déstabilisation émanant d'acteurs divers, étatiques ou non, s'est substituée à la menace directe exercée par un seul Etat ; elle ouvre un champ élargi aux investigations. Ainsi la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive implique l'extension des recherches à de nombreux pays qui sont soit la source, soit les intermédiaires, soit les bénéficiaires de la dissémination technologique. Le même raisonnement s'applique aux transferts d'armements conventionnels ou aux trafics liés à la grande criminalité (armes, drogues).

Les zones traditionnelles voient leur importance décroître au profit de régions nouvelles : en Europe pour parer aux risques de conflits régionaux, dans le bassin méditerranéen, au Proche et Moyen-Orient etc...

c) La géographie du renseignement est devenue instable. La dispersion et l'imprévisibilité des crises obligent à des redéploiements incessants. La souplesse et la capacité d'adaptation du dispositif jouent donc un rôle essentiel.

d) Simultanément, le facteur temps est déterminant dans la gestion des crises, où il faut en permanence anticiper, garder l'initiative sur le plan politique et militaire.

e) Le recueil, la fusion et l'exploitation des données appellent un effort d'organisation, de gestion et de formation des hommes, afin de mettre le renseignement en temps opportun à la disposition des responsables de chacun des trois niveaux mentionnés précédemment,

## **. Les instruments**

Aux redéploiements géographiques et fonctionnels s'ajoutent des mutations dans la nature des recherches.

Ainsi le renseignement militaire voit ses fonctions s'élargir au renseignement de surveillance (application des accords de désarmement et de contrôle des armements) et au renseignement d'alerte (crises, proliférations).

Au-delà des mesures déjà prises comme la réorganisation du renseignement militaire ou la montée en puissance de la DGSE, l'accent doit être mis sur la poursuite de l'investissement technique et matériel et sur un effort accru de l'investissement humain. Une politique assurée sur la durée est indispensable pour obtenir des résultats significatifs.

Pour ce qui concerne l'investissement technique et matériel, les grandes orientations sont les suivantes :

- soutenir le développement des moyens spatiaux avec la famille de satellites d'observation optique HELIOS, ainsi que des systèmes électroniques associés ;
- engager les programmes de satellites d'observation radar et d'écoute ;
- rénover les moyens de guerre électronique des trois niveaux ;
- poursuivre l'effort déjà entrepris de modernisation et de développement des organismes de renseignement.

Il est tout aussi indispensable de renforcer l'investissement humain, tant militaire que civil. Il s'agit d'augmenter le volume du personnel afin de placer les services au niveau de ceux de nos alliés, et plus encore d'améliorer la formation et la qualification de ces personnels.

Mais l'accroissement tout-à-fait considérable du nombre de données recueillies, dû au développement à venir des senseurs techniques et des moyens humains, ainsi que l'importance prise par le facteur temps, rendent absolument nécessaire la mise en place rapide de moyens très automatisés de fusion du renseignement.

La création récente de la Direction du Renseignement Militaire contribue à faciliter la mise en oeuvre d'une telle politique.

Enfm, instrument de souveraineté dans notre stratégie de défense, le renseignement bénéficie de partages et de coopérations. L'intégration des services dans des structures européennes n'est pas une perspective réaliste dans la période considérée. Il convient toutefois de développer les coopérations déjà effectives comme la construction et l'exploitation en commun des équipements spatiaux, aériens, maritimes et terrestres dans les domaines de l'observation et des transmissions, peut-être demain des interceptions électromagnétiques.

## **1.2. - Le commandement**

L'ensemble des capacités de commandement recouvre trois aspects : commandement, communication et contrôle. Il constitue le système nerveux permanent des forces, de l'échelon central aux unités déployées sur la zone de crise.

Les capacités de commandement requises pour la mise en oeuvre des grandes orientations de notre stratégie de défense se distinguent selon qu'elles concernent la posture permanente de sûreté ou les hypothèses d'emploi des forces pour lesquelles une projection à distance serait nécessaire.

En ce qui concerne la posture permanente de sûreté, les commandements relèvent d'une chaîne et de moyens strictement nationaux. Ils assurent l'appréciation de situation, la mise en oeuvre de la dissuasion nucléaire, la défense terrestre, maritime et aérienne du territoire, le prépositionnement et le renforcement de forces en mer et outre-mer.

S'agissant de la projection des forces, dès lors que le territoire national n'est pas concerné, tout engagement militaire se situera dans un cadre multinational (ou bilatéral pour l'application des accords de défense). La volonté d'assurer à la France toute sa place dans des coalitions où elle apporterait une contribution significative appelle, en sus des capacités traditionnelles, des moyens nouveaux de commandement et de conduite des opérations. L'interopérabilité, la mobilité et la modularité en constitueront des caractéristiques essentielles.

Les missions, l'articulation, le volume et la nature des forces armées ainsi que l'organisation du commandement seront alors chaque fois différents et adaptés aux conditions particulières d'engagement. Il faudra donc pouvoir mettre sur pied, à la demande, des commandements adaptés aux circonstances dont la cohésion et l'efficacité devront être garanties et prévoir le cas où la France se verrait confier, avec le concours d'éléments de commandement fournis par différents contributeurs, le commandement de certaines opérations.

Pour répondre à ces exigences, il a été créé un état-major interarmées (EMIA), capable de contribuer aux différentes planifications requises et de participer, le moment venu, à la mise sur pied des commandements interarmées nécessaires.

Il s'agira, à terme, de disposer d'un commandement de théâtre interarmées projetable, regroupant les éléments pouvant servir de noyau à un état-major de conduite des opérations dont une coalition nous aurait confié le commandement. Cet état-major multinational, destiné en priorité à renforcer les capacités propres d'une future défense européenne, devrait être capable, une fois constitué, de conjuguer l'action de forces terrestres d'un volume supérieur à celui d'un corps d'armée, de

groupes aéronavals, et de plusieurs escadrons d'avions de combat, ainsi que des soutiens associés à ces forces.

A cet effet, l'EMIA disposera, en nombre suffisant, des moyens de transmissions, de simulation, d'aide au commandement et d'environnement correspondants.

Pour la défense de l'Europe, en cas d'agression majeure, selon une hypothèse de menace correspondant au scénario 6 exposé au chapitre précédent, les éléments terrestres, navals et aériens que nous aurions décidé d'engager - ainsi que les organes de commandement correspondants - devront trouver leur place au sein du dispositif allié planifié dès le temps de paix, en application de dispositions arrêtées en commun, dont l'exécution et la mise en oeuvre seraient approuvées, en temps utile, par le gouvernement, dans le cadre de l'article 5 du Traité de Washington.

### **1.3. - La projection et la mobilité stratégique**

L'examen des différentes hypothèses d'emploi de nos forces montre qu'il leur faudra, dans la très grande majorité des cas, agir loin de nos frontières. L'objectif à terme est au'à l'exception de celles dont la vocation prioritaire restera, en toutes circonstances, d'assurer la sécurité du territoire national et de ses approches, toutes les forces puissent intervenir à distance, avec une puissance et dans des délais compatibles avec la nature de la crise ou du conflit.

La mobilité stratégique devient alors un facteur déterminant du succès. Elle dépend de deux facteurs : l'aptitude des forces à l'intervention lointaine et l'existence d'une capacité de transport suffisante.

Outre leurs capacités opérationnelles spécifiques, examinées par ailleurs, l'aptitude des forces à l'intervention lointaine sera fonction de leur disponibilité, de leur organisation et de la nature des moyens à mettre en oeuvre sur le théâtre d'opérations.

La disponibilité immédiate ne concerne, en fait, qu'un nombre réduit d'unités professionnalisées, destinées à fournir le premier échelon d'une intervention rapide, les autres échelons pouvant être mis sur pied progressivement, en fonction de l'évolution de la situation. D'une manière générale, les préavis d'alerte et les délais de montée en puissance seront proportionnels à la gravité de la crise.

L'organisation des forces doit permettre leur fractionnement en cellules élémentaires, susceptibles d'être regroupées à la demande, en ensembles cohérents, disposant de toutes les capacités de commandement, d'action, d'appui et de soutien nécessaires à l'intervention. Le principe de modularité sera la condition de l'efficacité de toute organisation.

Enfin, les moyens mis en oeuvre par les forces d'intervention doivent être désormais conçus dans la perspective d'engagements lointains nécessitant des transports par voie aérienne, maritime ou terrestre. Ces contraintes, intégrées dans les spécifications techniques des matériels, conduiront, le plus souvent, à un compromis entre rapidité, puissance et volume d'intervention, au moins pour les forces engagées en premier échelon.

La projection de puissance proprement dite a pour objet de porter un coup d'arrêt à la montée d'un conflit, d'imposer d'emblée la marque d'une supériorité, sauf à prendre le risque d'une guerre conventionnelle longue. La gamme des actions couvre l'intervention immédiate d'avions de combat, de missiles, de forces terrestres de premier échelon jusqu'à l'envoi ultérieur de renforts incluant des moyens lourds.

La capacité de transport immédiate - qui fait un large appel à la voie aérienne - ne peut reposer que sur des moyens militaires nationaux, instantanément utilisables quelles que soient les circonstances. Cette constatation rend nécessaire l'accroissement du parc d'avions ravitailleurs, la modernisation de la flotte de transport actuelle et l'acquisition de moyens lourds à long rayon d'action, de préférence dans un cadre européen. De même l'accroissement du nombre de bâtiments de type TCD (transport de chalands de débarquement) et celui des porte-chars doivent être envisagés.

L'acheminement des moyens lourds et l'entretien des flux logistiques ne sauraient, en revanche, être confiés aux seuls moyens militaires. Le concours de moyens civils sera donc le plus souvent indispensable lorsque la crise dépassera un certain niveau d'intensité ou s'installera dans la durée. Il convient donc de compléter et d'améliorer le dispositif juridique déjà existant qui permet de mettre des capacités de transport civil à la disposition des armées lorsque le besoin s'en fait sentir. La loi sur les transports maritimes d'intérêt national constitue, à cet égard, un exemple à suivre et à développer, notamment dans le domaine du transport aérien.

## **2 - LA POSTURE PERMANENTE DE SURETE**

La posture permanente de sûreté recouvre l'ensemble des dispositions prises pour mettre en toutes circonstances le pays à l'abri d'une agression, même limitée, contre son territoire et ses intérêts immédiats. Autour de la dissuasion, elle comprend les capacités de prévention, de protection et de constitution de forces et de changement de format.

La posture permanente de sûreté peut varier en fonction du niveau d'alerte retenu, lui-même dépendant de la situation internationale et nationale. L'évolution de celle-ci peut conduire à un renforcement des moyens qui sont normalement affectés à la posture permanente, par prélèvement sur les groupements de forces.

## **. La dissuasion**

La dissuasion repose sur la double capacité, en toutes circonstances, d'infliger des dommages inacceptables et de délivrer un ultime avertissement.

La composante sous-marine des forces nucléaires est la mieux adaptée à une frappe en second ; il faut par ailleurs disposer d'armements répondant aux spécifications suivantes :

- apporter une diversification au regard des capacités de frappe en second et des vulnérabilités propres à chaque système d'armes, notamment vis-à-vis des défenses susceptibles de s'opposer à leur pénétration ;

- posséder des caractéristiques techniques, la portée, la précision, permettant de lui assigner, face à un adversaire menaçant nos intérêts vitaux, des objectifs adaptés à un ultime avertissement.

Cette capacité de dissuasion doit relever d'une totale autonomie d'action nationale. Elle suppose de disposer de moyens de commandement et de transmissions sûrs, utilisant des modes de circulation et de traitement de données particulièrement fiables.

La sécurité des forces nucléaires et leur environnement nécessitent de disposer de moyens terrestres, maritimes et aériens, qui concourent par ailleurs à la protection d'ensemble du territoire national.

## **• La prévention**

La prévention a aujourd'hui une valeur stratégique. Elle a pour principal objet d'anticiper et d'empêcher l'émergence de situations susceptibles de devenir conflictuelles.

Les modes d'actions en sont d'abord politiques : consolider les démocraties, réduire les déséquilibres économiques, sociologiques, maintenir les équilibres stratégiques par le jeu des alliances, lutter contre la prolifération des armements, etc.

Ils sont également militaires : renseignement, lutte contre les proliférations, contrôle de l'exécution des traités, coopération technique et assistance à des armées amies, prépositionnement de forces terrestres, aériennes ou maritimes. Nos forces doivent être capables de les appliquer en permanence: et de les renforcer, en cas de dégradation d'une situation.

Le dispositif permanent constitué par les forces prépositionnées et de présence peut être complété, en fonction des circonstances, par des déploiements préventifs de forces à la mer. L'ensemble représente une dizaine de milliers d'hommes, un à deux escadrons d'avions de combat, des avions de transport et de patrouille maritime, et une vingtaine de bâtiments. Ces forces s'appuient sur des implantations outre-mer et sur des bases d'accueil, en application des accords de défense. Celles-ci contribuent par ailleurs au soutien des forces envoyées en renforcement pour prévenir l'aggravation d'une crise ou y faire face.

Au titre de la coopération, les détachements d'assistance technique ou opérationnelle sont en outre placés auprès de pays amis. Ils se trouvent au coeur de dispositifs militaires sensibles et peuvent agir en amont, tenter de désamorcer les prémices d'une crise, renseigner efficacement. Les opérations spéciales contribuent à cette action.

### **• La protection**

La protection du territoire national constitue un objectif permanent. Elle conditionne à la fois la sûreté des forces nucléaires et la crédibilité des actions extérieures, en mettant le territoire à l'abri des ripostes et des chantages de toutes natures. L'analyse des perspectives stratégiques et des scénarios d'emploi des forces en a montré l'importance.

La protection tend principalement à :

- contrôler les approches aériennes et maritimes ainsi que les frontières terrestres, grâce à des moyens de détection et d'intervention ;
- disposer, à terme, de moyens de détection et d'alerte face aux menaces balistiques ;
- développer des moyens de surveillance et de protection face aux menaces nucléaires, biologiques et chimiques.

Ces capacités sont procurées par les moyens de la défense terrestre, de la défense maritime, de la défense aérienne, etc, soit environ 50 000 hommes dès le temps de paix pour les trois armées en métropole et outre-mer.

Par ailleurs, la protection des populations est assurée pour l'essentiel par les forces de police et de sécurité civile et par la gendarmerie nationale, dans le cadre de ses missions de sûreté générale et de service public. En cas de nécessité, les forces armées apportent leur concours aux autorités civiles selon les procédures réglementaires.

### **. Constitution de forces, changement de format**

La réapparition d'une menace majeure contre l'Europe occidentale, visant nos intérêts vitaux, telle qu'évoquée au scénario 6 du chapitre précédent, nécessiterait d'adapter progressivement les capacités de défense au fur et à mesure de sa confirmation, de constituer les moyens nécessaires, voire de modifier le format de nos forces.

Il est très difficile d'évaluer aujourd'hui les besoins, mais le processus et les mesures de précaution indispensables doivent être définis et préparés.

La mise en oeuvre de ce programme impliquerait surtout de disposer d'un temps de réalisation suffisant, compatible avec la prise de conscience de la menace, et de durée modulable selon les armées et le type des matériels considérés.

S'agissant des équipements, l'aptitude au changement de format dépendra de l'état de l'outil industriel au moment de la décision et imposera vraisemblablement des "achats sur étagères". Dans cette perspective, devront être pris en considération les coûts du maintien en sommeil de l'outil de production et du maintien des capacités de formation du personnel. Les conséquences des "achats sur étagères" devront être soigneusement évaluées en termes de compatibilité avec les autres matériels déjà en service, de maintien en condition et de cohérence d'ensemble.

Concernant le personnel, les délais nécessaires à la mise sur pied et à l'entraînement de nouveaux effectifs en mesure d'être mobilisés seront largement inférieurs à ceux de la remise en route de l'appareil de production industrielle. Ils imposent néanmoins de conserver la conscription et de disposer d'un léger surencadrement en temps normal.

Aux mesures communes aux trois armées, concernant notamment les effectifs, s'ajouteraient des dispositions propres à chacune d'entre elles, ainsi dans le domaine du commandement pour l'armée de terre, des fonctions logistiques et de certaines infrastructures pour l'armée de l'air, de capacités à reconstituer pour la marine (par exemple lutte sous la mer, guerre des mines).

### **3 - LES FORCES PROJETABLES**

#### **• Caractères généraux**

Pour chaque type de scénario, la diversité des modes d'action et la recherche de l'efficacité maximum imposent une composition et un volume de forces ainsi qu'une articulation à chaque fois différents. Cela implique que leurs structures soient souples et modulaires pour être rapidement adaptées aux situations et aux adversaires.

Les forces spéciales sont appelées à jouer un rôle important dans la plupart des situations et dans toutes les phases des opérations. Regroupées sous un commandement interarmées, elles doivent voir leurs moyens et leurs effectifs, sensiblement accrus, à la mesure des missions qui leur sont confiées.

Tous les engagements majeurs et durables exigeront la mise en oeuvre d'une capacité logistique de haut niveau. Celle-ci recouvre tous les domaines du soutien des matériels et des personnels : plus particulièrement et en priorité, le Service de Santé, ainsi que le ravitaillement en produits pétroliers et en munitions, les services de maintenance et de réparation. Il est, à cet égard, essentiel que la standardisation de la plupart des matériels soit obtenue et, au minimum, que leur interopérabilité soit assurée.

Cette capacité logistique est confiée à des personnels spécialisés dont la disponibilité doit être la même que celle des forces à soutenir.

La capacité logistique comprend également des moyens d'environnement. Ceux-ci regroupent toutes les fonctions civilo-militaires qui doivent être assumées sur un théâtre extérieur, en particulier la gestion médiatique, facteur désormais fondamental, et les liaisons avec les pays d'accueil.

Dans chacun de ces cas, il sera fait de plus en plus appel au personnel de réserve, en particulier en tant qu'experts, pour aider à la réorganisation et à la reconstruction d'un pays après un conflit.

L'ensemble des capacités interarmées requises pour la fonction logistique dans son acception la plus large peut représenter environ le quart de l'effectif des forces engagées, ce pourcentage étant variable en fonction des conditions géographiques - notamment climatiques - et de la place occupée dans la coalition.

### **. Scénarios de crise limitée (S3, S4, S5)**

Les situations envisagées correspondant aux scénarios S3, S4, S5 nécessitent des interventions militaires limitées : opérations à caractère humanitaire, contrôle d'embargo, contrôle de zones terrestres, aériennes ou maritimes, actions ponctuelles.. .

Ces situations nécessitent souvent une intervention d'urgence et donc la mise en oeuvre de forces immédiatement disponibles. Elles se caractérisent aussi par la faible ampleur des affrontements initiaux que l'intervention doit permettre de contenir ou de réduire.

Les moyens de projection qui leur sont associés doivent conduire au déploiement en quelques heures des forces aériennes de réaction ainsi que des premiers éléments d'intervention. Il convient de prévoir leur relève afin de maintenir intact le potentiel des forces engagées.

Les forces concernées par ce type d'intervention doivent pouvoir atteindre, sur le terrain, la valeur globale :

- d'une à deux brigades et d'un à deux escadrons d'avions de combat pour les opérations spécifiques de maintien de la paix ;

- d'une brigade aérotransportable et de trois escadrons d'avions de combat pour l'intervention au profit des pays avec lesquels nous avons passé des accords de défense, ou pour certaines actions ponctuelles effectuées dans un cadre international (OTAN, UEO, ONU) ;

- le même volume de forces, mais avec une composante aéro-maritime pour une éventuelle intervention au profit des DOM-TOM ;

- enfin des moyens spécialisés des trois armées pour participer à un blocus, à un embargo ou à la surveillance d'une zone particulière.

La valeur spécifique de ces forces résidera, outre leur disponibilité, dans leur haute qualification et les performances de leurs équipements : capacité de nuit et tout temps, guerre électronique, frappe précise dans la profondeur, mobilité dans les trois dimensions.. .

En cas de simultanéité des trois scénarios, l'ensemble des moyens nécessaires représente un volume global de l'ordre :

- d'une division ou de trois brigades, pour les forces terrestres ;

- de trois à six escadrons d'avions de combat, d'une dizaine d'avions ravitailleurs et d'une soixantaine de cargos moyens tactiques pour les forces aériennes ;

- de moyens aéronavals incluant ou non un porte-avions et plusieurs TCD pour les forces maritimes.

### • Scénarios de conflits régionaux (S1, S2)

Ces situations, qui correspondent aux scénarios 1 et 2, peuvent nous opposer à des forces classiques nombreuses et modernes, dans des combats pouvant atteindre une haute intensité, et nous obliger, dans certains cas, à prémunir nos forces contre les effets d'armes de destruction massive. Dans ce cas, les forces d'intervention devront bénéficier, non seulement d'un équilibre du rapport de forces quantitatif, mais surtout d'une nette supériorité qualitative en ce qui concerne les moyens de neutralisation et de destruction. Cette supériorité repose, pour une large part, sur l'avance technologique.

Ces actions interarmées se dérouleront dans un cadre international sous commandement ou sous contrôle opérationnel européen ou allié, dans certains cas sous commandement français. Elles se situeront d'emblée dans un ensemble interarmées.

La maîtrise du ciel et de la mer sont les conditions préalables au bon déroulement des opérations. Les forces aériennes et maritimes doivent être en mesure de contrôler les espaces dont elles ont la charge, d'obtenir d'abord pour elles-mêmes et ensuite pour les forces terrestres la liberté d'action nécessaire. Les moyens de guerre électronique auront à apporter une contribution majeure à la connaissance et à la maîtrise de ces situations ainsi qu'à la limitation des pertes.

Les forces terrestres, pour développer une grande capacité manoeuvrière, devront être dotées de moyens souples, mobiles et aisément transportables. A cet égard, la division légère blindée (DLB), disposant de moyens blindés protégés et d'appuis feux plus nombreux et plus précis (aviation légère et artillerie), représente un ensemble interarmes bien adapté à ce type d'action. Dans certaines situations plus contraignantes pour nos forces, tout ou partie d'une division blindée pourrait venir renforcer ces capacités, sachant que son engagement suppose des délais plus importants et des moyens de transport particuliers (porte-chars, wagons spéciaux).

On doit envisager l'engagement simultané, sur un même théâtre, d'un volume de forces de l'ordre de deux divisions avec leurs appuis et leurs soutiens, de six escadrons d'appareils de combat et d'un groupe aéronaval complet. La supériorité militaire résulte d'une part de la haute qualification des personnels, d'autre part des performances des équipements, qui seront accrues de manière progressive par la mise en service de systèmes capables de frapper avec précision à grande distance, de moyens d'alerte et de

surveillance de la zone de combat, de capacités d'action sur les arrières et dans la profondeur, de moyens de vision nocturne et de combat tout temps...

#### • Réapparition d'une menace majeure (scénario S6)

Ce scénario est couvert par la dissuasion nucléaire. Les délais de maturation de la crise et donc les préavis d'alerte seraient très importants, probablement de l'ordre de plusieurs années. C'est dans ce contexte que se justifie la capacité de "constitution de forces et changement de format" évoquée ci-dessus. Cette situation nécessiterait de procéder à la fois à un changement de posture sur le territoire national, notamment la posture nucléaire, et à un changement de format, puis à préparer les forces à la menace d'affrontement, dans un cadre interallié. Elle comporterait, par ailleurs, la reconstitution de certains moyens.

Le déclenchement d'un conflit majeur en Europe impliquerait d'emblée la mise en jeu de la totalité de nos forces conventionnelles, dans le cadre de la manoeuvre de dissuasion nucléaire.

#### **4 - L'ENVIRONNEMENT GENERAL**

Aux capacités de caractère strictement opérationnel, il convient d'ajouter toutes celles qui, sans concourir directement à la réalisation des missions confiées aux forces, participent à leur préparation et à leur exécution.

La structure de soutien regroupe toutes les formations, les chaînes fonctionnelles et les établissements qui contribuent à la préparation des forces, à la formation et à l'entraînement des personnels, à l'entretien des matériels et à la préparation de l'avenir.

Les moyens de soutien comportent en particulier :

- un ensemble d'écoles, de centres de simulation et d'instruction, de terrains de manoeuvre qui assurent la formation et la préparation opérationnelle des unités ;
- des administrations et des services chargés de satisfaire les besoins individuels et collectifs indispensables à la vie courante et aux opérations.

Ce dispositif qui représente, globalement, 20 à 25 % des effectifs, a déjà été, tout au long de la dernière décennie, restructuré et resserré, au prix d'un effort soutenu de productivité. Cet effort sera poursuivi.

## 5 - FORMAT GLOBAL DES FORCES ARMEES

Le format global des armées résulte de la prise en compte des capacités définies pour trois domaines :

- les forces projetables, sur lesquelles l'effort doit être immédiatement porté,
- la posture permanente de sûreté, qui doit être maintenue à un niveau minimal mais suffisant pour permettre la montée en puissance nécessaire le moment venu,
- l'environnement général, sur lequel un effort de réduction et de rationalisation doit être poursuivi.

Il est possible, sur cette base, de définir les objectifs de chaque armée pour la période de quinze ans à venir.

**5.1.** - La gendarmerie nationale, dont la vocation principale reste l'accomplissement de missions relevant de la posture permanente de sûreté et des missions de service public et de défense civile, doit pouvoir faire face à ses obligations du temps de paix avec un effectif de 95 000 à 100 000 hommes.

**5.2.** - Pour l'armée de terre, plusieurs directions d'effort résultent des transformations du contexte stratégique et de l'importance que revêtent désormais les hypothèses de conflit régional en et hors d'Europe :

- l'armée de terre doit poursuivre et accentuer le développement de son aptitude à projeter des forces plus lourdes que par le passé ;

- plusieurs priorités sont en outre mises en valeur :

- l'octroi de moyens adaptés au contrôle durable et permanent des milieux physiques et humains, dans des environnements complexes, prenant en compte la protection sous toutes ses formes et faisant appel à la haute technologie, notamment la précision ;

- la nécessité de disposer de moyens de feux permettant l'appui au plus près des unités ;

- le renforcement des moyens de soutien, en particulier dans le domaine de la santé.

Compte tenu de la nature des besoins en moyens légers et lourds, ainsi que des effectifs nécessaires dans les unités de combat et de soutien, les forces disponibles

projetables de l'armée de terre devront représenter 120 000 à 130 000 hommes. A partir de ce réservoir de forces, devront pouvoir être projetées en permanence deux à trois divisions, avec une combinaison de moyens lourds et légers, adaptée à chaque fois aux circonstances.

Ces 120 000 à 130 000 hommes, représentant huit à neuf divisions avec leurs soutiens, prennent par ailleurs appui sur des unités et organismes destinés à la protection du territoire, à la formation et au soutien général et territorial.

5.3. - L'effort de la marine sera porté dans les domaines de la prévention des crises et de la projection de forces, tandis que la contribution à la posture permanente de sûreté autour de la Force océanique stratégique devra être maintenue à un niveau suffisant.

Les missions de maîtrise de la mer et de projection de puissance seront assurées par le groupe aéronaval et les sous-marins nucléaires d'attaque. Elles impliquent une gamme de capacités qui assurent l'autonomie, la cohérence et la durée de l'action. L'accent sera mis sur les bâtiments de transports militaires spécifiques, à côté des moyens civils, la surveillance et le contrôle de zones étendues, les moyens de ravitaillement des bâtiments de combat, le soutien logistique. La capacité aéronavale devra autant que possible pouvoir être permanente.

Globalement, les missions assignées à la marine impliquent le maintien au meilleur niveau des moyens de projection et des moyens de lutte anti-sous-marine - indispensables notamment à la sécurité de la FOST - ainsi que des évolutions qualitatives des bâtiments de combat en particulier dans le domaine de la défense anti-aérienne et de la guerre électronique. Le maintien d'une capacité de guerre des mines doit être également assuré.

Les forces navales devront comprendre une centaine de bâtiments, incluant la capacité aéronavale proprement dite et une composante sous-marine, avec 65 à 70 bâtiments de haute mer dont une cinquantaine de combat, des flottilles d'avions de patrouille maritime et d'hélicoptères.

5.4. - En dehors de la couverture aérienne du territoire et de la capacité nucléaire, qui doivent être assurées en permanence à partir du territoire national, l'armée de l'air devra développer sa capacité de mobilité stratégique pour conduire des

actions à partir de la métropole ou de points d'appui extérieurs. Les caractéristiques nouvelles de ces missions conduisent aux inflexions suivantes :

- le contrôle de zones étendues, situées à grande distance de la métropole, devra pouvoir être assuré, les avions de combat tactique et la flotte AWACS constituant le coeur des moyens de surveillance et de combat ;

- les capacités de permanence en vol et d'intervention à longue distance devront être accrues, ce qui implique notamment d'accroître significativement la flotte de ravitailleurs ;

- l'action dans la profondeur devra être possible en tout temps, avec des pertes réduites, c'est-à-dire en combinant l'emploi systématique de moyens de guerre électronique offensifs et défensifs et d'armes tirées à distance de sécurité ;

- la nécessité de maîtriser les effets collatéraux conduit à développer, à côté des moyens de bombardements massifs, des armements de précision, pour les actions menées dans la profondeur mais également à l'appui et au contact des forces terrestres ;

- la capacité de transport au profit des trois armées doit être renouvelée et notablement accrue, en particulier pour assurer la mise en place des premiers échelons de forces, qui ne peut être tributaire de moyens civils (transport à long rayon d'action, avions cargos militaires tactiques).

Au total, les forces aériennes devront représenter la valeur d'une vingtaine d'escadrons de combat, dont un réservoir de douze escadrons permettant, en permanence, la projection et la relève de six à neuf d'entre eux, auxquels il convient d'ajouter les moyens de la défense aérienne du territoire et les escadrons nucléaires. En outre, une vingtaine d'avions ravitailleurs et une centaine d'appareils de transport tactique et logistique permettront d'assurer les capacités requises de projection, de mobilité et de soutien.

Ces formats constituent des objectifs généraux sur la période. Ils doivent permettre d'assurer les missions des forces armées telles qu'elles ont été énoncées précédemment. Le choix des plafonds de moyens sera fonction de la définition par le Gouvernement des degrés et de l'intensité d'engagements possibles de nos forces, au vu de l'évolution du contexte stratégique.

# ARTICULATION DES FORCES ARMÉES

POSTURE PERMANENTE DE SURETÉ

FORCES PROJETABLES

STRUCTURE PERMANENTE DE SOUTIEN

DE RÉACTION INSTANTANÉE

DE RÉACTION DIFFÉRÉE

FORCES NUCLÉAIRES

RENSEIGNEMENT

DÉFENSE DU TERRITOIRE  
TERR  
MER  
AIR  
GENDARMERIE

FORCES PRÉPOSITIONNÉES  
TERR  
MER  
AIR  
GENDARMERIE

TERR- MER-AIR-GEND.

SOUTIEN DES FORCES  
ORGANISATION TERRITORIALE  
ENCADREMENT DU SN  
PRÉPARATION-MOBILISATION  
ADMINISTRATION CENTRALE  
FORMATION, INSTRUCTION  
PRÉPARATION DE L'AVENIR

GROUPEMENTS ORGANIQUES DE FORCES

RECONSTITUTION DE FORCES

## 3ème Partie

### LES RESSOURCES

#### Chapitre 6 : Les ressources humaines

Les choix évoqués dans les chapitres précédents reposent sur une triple dimension de l'effort que la Nation consacre à sa défense : humaine, matérielle, financière.

Le devoir qu'ont les citoyens de servir leur pays, le choix et la formation des hommes qui porteront les armes, le statut que la Nation accorde et l'intérêt qu'elle porte au personnel de la défense sont les composantes majeures de ce qui est convenu d'appeler, aujourd'hui, les ressources humaines de la Défense : c'est leur adhésion, ce sont leurs qualités, ce sont leurs capacités de servir qui confèrent à l'appareil de défense son sens et le fondent en devenir. Le nouveau concept stratégique, qui repose à la fois sur la dissuasion et sur l'action, conduit à s'interroger, à travers la question du service national, sur la participation active des citoyens à ces deux composantes.

Longtemps élément de cohésion géographique, sociale, culturelle, le service national demeure aussi le mode de recrutement le plus adapté au cadre et au contexte de la stratégie, des objectifs, et de la politique de défense de la France, comme aux moyens qu'on peut y consacrer. Il se traduit par le choix d'un système mixte, associant professionnels et appelés.

Ce choix d'une armée mixte, comme les mutations du contexte stratégique international qui le sous-tendent et les perspectives économiques globales qui l'accompagnent, appelle une politique des ressources humaines ambitieuse. Celle-ci doit s'efforcer de concilier les intérêts de l'Etat et des individus, et être adaptée à chaque catégorie de personnel : appelés, réservistes, militaires de carrière ou sous-contrat, personnel civil de la défense. Ces hommes et ces femmes, civils et militaires, trouvent leur identité et leur cohésion dans la façon dont ils remplissent quotidiennement leur mission. Dans une période où les inquiétudes sont parfois vives, il importe de leur assurer des conditions de vie, de travail et de reconversion dignes de leur place dans la Nation et de leur fonction sociale.

## **1- LE CHOIX D'UNE ARMEE MIXTE**

Les armées doivent disposer des moyens - personnel et matériels - nécessaires pour remplir les missions qui leurs sont assignées. Ces moyens comprennent l'ensemble des forces susceptibles d'intervenir à l'extérieur, leurs structures de soutien, ainsi que l'ensemble des moyens affectés à la posture permanente de sûreté. La conscription est la solution la mieux adaptée au format retenu pour les armées, aux missions qu'elles doivent assumer, aux moyens que la nation entend y consacrer. Doivent lui être associées une professionnalisation accrue des armées et une universalité véritable du service national.

### **1.1. - Le service national : un cadre nécessaire.**

La conscription, par le potentiel qu'elle recèle, est et sera en mesure de fournir les ressources humaines qui rendront possible le format des armées permettant de faire face, avec l'ensemble de ces moyens, aux risques du futur.

Le service national demeure le meilleur gage de l'attachement de la nation et des citoyens à leur défense. Il renforce ainsi la crédibilité de la dissuasion exercée par les forces nucléaires qui dépend, aussi, de la détermination que les Français montrent à préserver leur existence. Il conforte la légitimité des actions extérieures que la France engage, au nom du respect de l'Etat de droit, des droits de l'homme, de la démocratie.

La conscription est, également, un moyen qui permet de fournir des réserves, riches notamment d'un nombre de spécialistes suffisant. Ce faisant, la conscription autorise aussi l'une des conditions essentielles d'une éventuelle constitution de forces et d'un changement de format.

De même, la conscription joue un rôle important pour la défense du territoire à laquelle l'ensemble de la population est ainsi directement associée. La participation d'unités militaires, composées d'appelés, à la défense civile, et notamment aux missions de service public, telles que la protection des populations et des biens, renforce ce sentiment d'osmose.

Enfin, chacun a pleinement conscience du rôle que le service militaire a joué dans la création de l'identité nationale et dans la défense de l'Etat républicain. Face aux difficultés inhérentes, à la fois, à la polarisation urbaine de l'espace français et aux atteintes à la cohésion sociale et si une telle situation ne saurait justifier, à elle seule, le maintien du service national, celui-ci contribue déjà à la lutte contre les exclusions. Il doit demeurer un creuset d'intégration, une école de civisme, un modèle d'appartenance des Français à la France.

## **1.2.- L'armée mixte : une solution adaptée**

Le service national doit être conservé. Mais l'armée française doit cependant voir ses modes de recrutement évoluer, afin de disposer de davantage d'unités professionnalisées.

Le règlement des crises extérieures, dans lesquelles la France peut être amenée à intervenir, nécessite aujourd'hui des volumes suffisants d'unités professionnalisées. Celles-ci, souples d'emploi, permettent en effet une réaction immédiate sur tous les théâtres.

Une augmentation progressive du taux de professionnalisation, par engagement et par développement des formules de volontariats longs, est ainsi indispensable dans les années à venir. Elle doit conduire à la mise en place de forces de disponibilité immédiate. Elle permettra, au demeurant, de mieux évaluer nos réelles capacités de recrutement.

Une armée composée presque exclusivement d'appelés ou de réservistes et d'une proportion très limitée de cadres professionnels (modèle dit "suisse") ne répondrait pas aux besoins actuels et futurs de la défense de la France. Bien adaptée à la défense du territoire et à une intervention dans le cadre d'une menace majeure en Europe, elle ne présente pas la souplesse d'emploi requise pour la gestion des crises, ne serait-ce qu'en raison de sa faible capacité de projection immédiate.

## **1.3. - Les contraintes de l'armée de métier**

L'armée de métier ne permettrait pas de répondre à l'ensemble des missions déjà évoquées, sauf à imaginer des dépenses budgétaires et un flux d'engagements qui paraissent déraisonnables, voire hors de portée.

Pour la seule armée de terre, un format de 230 000 hommes permet dans les conditions actuelles, d'affecter 130 000 hommes environ dans les formations opérationnelles, si l'on tient compte des participations extérieures (interarmées, interministérielle...), des effectifs indisponibles, des effectifs du soutien et de l'administration. Ce montant est juste suffisant pour répondre aux missions, compte tenu des nécessaires relèves et de la multiplication de nos engagements. Il faudrait donc, dans l'hypothèse d'une professionnalisation généralisée, prendre en charge un volume important d'engagés, ce qui entraînerait un surcoût très important.

Outre cette difficulté budgétaire, l'armée de métier pose une réelle difficulté de recrutement. Elle implique un doublement, voire -pour l'armée de terre - un triplement des flux de recrutement d'engagés. La part actuelle de personnels de carrière ou sous

contrat n'est en effet que de 43 % dans l'armée de terre (62 % pour l'armée de l'air, 71 % pour la marine, 86 % pour la gendarmerie). Or, sur 20 000 engagés annuels, une moitié souscrit son engagement lors de son incorporation au service national ; celui-ci apparaît donc comme une source de recrutement difficilement remplaçable. Par ailleurs, le recrutement pour les 100 000 emplois à caractère non-militaire occupés par des appelés spécialistes et souvent de haut niveau devient aléatoire, à moins de recourir à l'emploi de civils, ce qui augmenterait le surcoût évoqué plus haut.

L'hypothèse d'un format nettement inférieur pour l'armée de terre, de 160 à 180 000 hommes, serait probablement compatible avec les possibilités de recrutement. Mais ce format, s'il permettrait, en concentrant les effectifs en question sur les forces opérationnelles, de répondre aux missions envisagées, supposerait de confier l'ensemble des autres missions à du personnel civil. Cette nouvelle configuration est à l'évidence, en rupture profonde avec toute l'histoire et les modes de vie et de fonctionnement de l'armée de terre - pour n'évoquer que cette armée.

Outre le recrutement des engagés, le choix d'une armée de métier suppose celui d'un mand nombre de civils pour remplacer les conscrits. Il nécessite donc un fort accroissement des dépenses de personnel au détriment des dépenses d'équipement et d'investissement. La masse salariale, hors charges sociales, d'un échantillon hiérarchisé de 1 000 personnes est ainsi de 195 aux Etats-Unis et de 273 en Grande-Bretagne par rapport à une base 100 en France. Aussi un passage à l'armée de métier dans notre pays, à effectifs comparables, impliquerait-il de bouleverser l'équilibre entre les dépenses de fonctionnement et d'investissement du budget de la défense, avec d'inévitables conséquences sur l'industrie de la défense.

Ainsi, une armée de métier compatible dans les années à venir avec les missions de nos armées aurait un coût budgétaire excessif et poserait de délicats problèmes de recrutement. Adapter ces deux derniers éléments à nos possibilités budgétaires et humaines ne permettrait plus d'assurer les missions.

Quelle que soit l'hypothèse envisagée, les conditions d'exécution et les conséquences du passage à l'armée de métier n'apparaissent pas réalistes. Une telle orientation nous priverait aussi des aspects bénéfiques du service national, déjà évoqués.

#### **1.4. - Le service national : égalité et universalité**

Le maintien du service national suppose que le plus grand nombre continue à l'effectuer. Pour être accepté, ce devoir doit en effet demeurer universel. La dispense de service pour les jeunes filles n'apparaît pas comme une atteinte à ce principe et un service national obligatoire féminin n'a jamais paru nécessaire. Des taux de dispense et d'exemption élevés rendraient en revanche caduque la condition même de

l'universalité. On sait que la multiplication des dispenses et des exemptions a conduit certains de nos voisins à supprimer le service national. En France, à l'heure actuelle, près d'un quart des jeunes gens est dispensé ou exempté. Ce taux ne devrait plus progresser.

Si la ressource humaine ne peut être prévue avec une précision absolue, les projections montrent que les classes d'âge sont en moyenne de 380 000 hommes jusqu'aux premières années du XXIème siècle. En appliquant à ce volume les taux actuels de dispense et d'exemption, et en le diminuant du flux annuel d'engagés initiaux, se dégage une ressource "utile" pour le service national d'environ 280 000 hommes (ressource qui ne tient compte ni des réformés ni des libérations anticipées après incorporation).

L'incorporation annuelle de 250 000 appelés pour les besoins des armées, par le jeu du service à 10 mois, permet aux formes civiles du service national d'occuper aujourd'hui 20 000 à 30 000 hommes.

Comme l'ont souligné plusieurs rapports parlementaires et administratifs, la ressource orévisible n'est ainsi pas surabondante et semble adaptée aux besoins des armées et au format futur de celles-ci.

L'universalité du service national permet d'en réserver l'égalité. Celle-ci ne se conçoit pas de manière formelle comme imposant une durée de service. L'équivalence de dix mois de service militaire, de seize mois de service dans l'aide technique ou la coopération et de vingt mois pour les objecteurs de conscience est admise et participe même de la recherche d'une égalité entre tous. Cette égalité implique que le service national diminue les disparités sociales. De manière générale, elle appelle une véritable mise en valeur du service militaire.

\* \*

L'armée mixte que choisit la France rassemble ainsi, au service de la Défense, des hommes et des femmes très divers : appelés, réservistes, militaires de carrière ou sous-contrat, civils. Avant d'aborder leur spécificité, il convient de souligner deux aspects communs à l'ensemble de ce personnel.

D'une part, l'importance du capital humain justifie un effort constant de prévention et de soin. La Défense s'est depuis longtemps préoccupée de la prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles, notamment du fait des risques propres aux activités militaires. Cette orientation doit être poursuivie avec détermination : commission de prévention et comité d'hygiène, actions de sensibilisation et de formation. Le service de santé, service interarmées, est investi

d'une mission de prévention et de soins qui s'étend à tout le personnel civil et militaire ressortissant du ministère de la défense, ainsi qu'aux familles des militaires et aux diverses catégories d'ayants droits. Les missions de ce service se sont diversifiées à travers les opérations humanitaires, et l'aide aux pays en voie de développement, sur les lieux des catastrophes naturelles. Ce service de santé est essentiel à notre système de défense, à son fonctionnement et à son efficacité. en France et surtout à l'étranger. Sa mission auprès des forces en opération doit être privilégiée.

D'autre part, une politique originale d'innovation narticinative, a été mise en place dans le secteur de la défense, afin de tirer parti de la diversité et de la richesse humaine des personnels. Cette orientation doit être maintenue et même étendue, notamment au sein de la délégation générale pour l'armement (DGA), pour les innovations techniques. Il importe en effet, parmi ces dernières, de développer celles qui méritent d'être généralisées.

## **2 - LES APPELES : METTRE EN VALEUR LE SERVICE MILITAIRE**

Le service militaire est la raison d'être de la conscription. Il lui confère sa légitimité. Pour être accepté, il doit être non seulement égal et universel, mais aussi présenter une réelle efficacité : la Nation doit en tirer le plus grand profit. Plus profondément, il est l'incarnation et le vrai quotidien de la notion même du service, expression achevée de la cohésion nationale et du sens des devoirs à l'égard de l'Etat.

Ces exigences d'universalité et d'égalité, liées à une véritable politique des ressources humaines qui est un gage d'efficacité, appellent une valorisation du service militaire. Elle constitue l'un des objectifs de la loi de programmation militaire. Valoriser le service militaire suppose plusieurs objectifs précis :

- améliorer la gestion de la ressource disponible,
- recentrer la vie des appelés vers les activités militaires,
- réhabiliter la situation des appelés et donner ostensiblement la priorité à ceux qui servent dans les unités opérationnelles,
- améliorer la formation de l'appelé,
- maintenir les modalités d'exécution aménagées,
- développer la communication sur le service militaire.

### **. La ressource : une meilleure gestion**

Une utilisation plus juste et plus efficace des appelés implique de mettre un terme aux inégalités les plus choquantes, notamment aux modes de sélection et d'agrément de plusieurs formes de service.

Plusieurs voies doivent concourir à ce but, pour n'en citer que trois :

- l'élargissement de l'accès des appelés à des postes de responsabilité, l'apparition de besoins nouveaux donnant en particulier l'occasion de valoriser le service dans les armées ;
- une détection et une gestion plus précoces du Volontariat Service Long exprimé avant incorporation afin de permettre une meilleure utilisation des qualifications détenues ;
- l'adaptation de la norme physique d'aptitude au service national afin de ne pas écarter des formes civiles de jeunes volontaires aux compétences reconnues mais actuellement jugés inaptes.

### **. Le service militaire : une densification indispensable**

Le service militaire est d'autant mieux admis par les intéressés qu'il se rapproche de sa finalité : le service des armes. L'appelé a une vocation de combattant.

La valorisation du service militaire passe ainsi par une participation accrue aux activités d'instruction et d'entraînement, qui, seules, préparent aux missions opérationnelles.

### **. L'appelé : réhabiliter sa situation**

L'amélioration des conditions matérielles des appelés bénéficiera en priorité et de manière significative à ceux d'entre eux qui servent dans les unités opérationnelles.

Les efforts d'amélioration doivent s'étendre à divers domaines de la vie des appelés tels que leurs conditions de logement.

Il faudra par le moyen d'une coopération interministérielle soutenue, favoriser la prise en compte des acquis professionnels du service militaire (formation conférant qualification et expérience) de façon à faciliter la réinsertion des appelés à l'issue de leur service.

Enfin, en matière de rémunération, il faut que cessent les disparités flagrantes entre formes civiles et formes militaires du service national. Au sein même du service militaire, il s'agit d'accroître les primes et les indemnités attachées aux activités opérationnelles.

## **• Le service militaire : un cadre de formation**

Le service national vise d'abord à satisfaire les besoins des armées. Il dispense donc la formation militaire de base puis, en fonction du poste tenu, assure une formation militaire complémentaire ou entretient et développe des compétences techniques reposant sur une formation civile acquise en amont du service. Les jeunes appelés ont ainsi l'occasion de développer des acquis professionnels grâce à l'expérience de l'encadrement et du service de matériels nouveaux. Ils apprennent à faire face à des situations inattendues et confrontent leurs compétences à celles de camarades. En outre, les armées font appel pour des spécialités déficitaires à du personnel peu qualifié auquel elles assurent par l'apprentissage des premières bases d'un véritable "métier".

Ce système, approfondi et développé par une meilleure coordination avec l'Education Nationale et avec le monde du travail, comme cela se fait à la fin du service militaire avec certaines organisations professionnelles, commencera d'abord au niveau local et son extension au plan national sera subordonnée à l'examen des enseignements qui auront pu en être tirés.

## **• Le service militaire : des modalités d'exécution aménagées**

Au fil des ans, des dispositions ont été adoptées pour limiter les inconvénients de l'exécution du service national pour les jeunes appelés. Parce qu'elles rendent plus acceptable le devoir que représente ce service, elles seront maintenues :

- le report d'incorporation pour la poursuite d'études supérieures,
- la possibilité offerte à chacun, depuis la loi de 1983, de résilier son sursis à la période de son choix, bien que cette disposition aboutisse, à l'usage, à retarder chaque année un peu plus l'âge moyen d'incorporation et rende la gestion délicate,
- le rapprochement du domicile ou de la famille., au mieux des intérêts de la défense et des intéressés.

## **• Le service national : informer les populations**

Les enquêtes le montrent : la volonté de défense des Français se maintient à un niveau élevé. Plus affirmée chez les hommes, davantage encore chez ceux qui ont effectué leur service national, c'est un effet très positif de la conscription. Dans sa forme actuelle, avec une durée de dix mois, le service national n'est pas sérieusement remis en cause.

L'information en ce domaine doit encore se développer à partir des buts fondamentaux et permanents du service : satisfaire les besoins des armées, susciter et développer l'esprit de défense, réaliser le brassage social nécessaire à la cohésion, prélude pour certains à une véritable intégration. Des actions médiatiques peuvent aussi contribuer à modifier l'image du soldat, telles que des reportages sur les activités opérationnelles.

### **3 - LES RESERVISTES : LE CHANTIER DU RENOUVEAU**

Composante essentielle de la défense et des forces armées, au même titre que le service national dont elles sont le prolongement, les réserves participent de la volonté et de l'esprit de défense de la Nation. Les profondes mutations de notre appareil de défense, liées à l'évolution du contexte géostratégique et du format de nos armées, appellent leur rénovation.

Hier, les réserves représentaient, dans le cadre de la mobilisation générale, le concept lointain de la Nation en armes, tel un ultime rempart contre une agression majeure. Demain, s'affirmera le rôle accru, dès le temps de crise, d'une réserve plus réduite, plus disponible, mieux instruite, accordant la priorité aux cadres volontaires, véritables professionnels à temps partiel.

#### **. Des réserves rénovées**

La loi du 4 janvier 1993 pose les bases d'une rénovation ambitieuse des réserves. Elle crée le volontariat contractuel et ouvre ainsi plus largement, à ceux qui le souhaitent, la possibilité de participer à la défense du pays dès le temps de paix et plus particulièrement dans le cadre de la gestion des crises. La durée des activités des officiers et des sous-officiers de réserve est étendue, ce qui permet de mieux les former et mieux les entraîner.

Dans ce cadre, il revient désormais aux armées et à la gendarmerie d'instruire et d'administrer les seuls personnels correspondant à leurs besoins éventuels, pour un éventail élargi de missions (catastrophes naturelles ; défense terrestre ; intervention, armée ou non, à l'intérieur ou à l'extérieur du territoire national). A cet effet, les armées et la gendarmerie feront appel, en priorité, aux réservistes issus du service militaire actif dont la date d'incorporation remonte à moins de cinq ans (réserve disponible), aux officiers et sous-officiers de réserve ayant souscrit un contrat d'engagement spécial (réserve sélectionnée) et aux réservistes détenteurs d'une qualification professionnelle nécessaire aux armées (réserve spécialisée) : soit, au total, environ 450 000 à 500 000 hommes, à comparer aux 3 000 000 précédemment gérés.

A terme, cette rénovation profonde des réserves permettra aux autorités responsables de la défense de disposer d'une réserve réduite plus active, plus fiable et plus proche des forces d'active. Dès le temps de paix ou en cas de crise, les volontaires de ces réserves pourront renforcer les unités engagées. En cas de constitution de forces et de changement de format, la réserve sélectionnée fournira des ressources d'encadrement.

### • Les orientations futures

La rénovation des réserves, pièce maîtresse du maintien de l'esprit de défense, ouvre un vaste chantier particulièrement novateur et exigeant, en priorité dans les domaines de l'insertion socio-professionnelle, de la communication et des moyens.

. Une meilleure insertion du réserviste dans son milieu socio-professionnel sera recherchée. Il est actuellement délicat pour un réserviste volontaire de concilier un engagement temporaire auprès des armées avec sa vie professionnelle. Comment faire appel aux réserves sans leur faire subir des pertes de salaires inacceptables ? Comment ne pas léser les volontaires dans leur droit à la retraite, dès lors qu'ils ne cotisent plus à leur caisse d'assurance vieillesse et subissent un prélèvement pour pension sur leur solde sans bénéficier pour autant d'une pension militaire ? Comment rémunérer équitablement un chef de clinique, un ingénieur informaticien ou un juriste disposé à mettre ses compétences de haut niveau au service de la défense pour des périodes limitées, sans pouvoir consacrer le temps nécessaire à une promotion dans la réserve ?

Ces interrogations nouvelles, liées à la création de quelque 70 000 réservistes volontaires, sélectionnés ou spécialisés, nécessitent des réponses appropriées pour ne pas mettre les intéressés en difficulté au sein de leur milieu socio-professionnel.

Une concertation est nécessaire, d'une part avec le ministère du travail, en vue d'assurer la cohérence entre les dispositions du code de travail, dans les relations entre le salarié réserviste et son employeur civil ; d'autre part, avec le patronat, pour le sensibiliser et explorer, avec lui, les solutions possibles. C'est l'une des conditions majeures du succès de la rénovation des réserves.

. Le nouveau concept des réserves marque une rupture avec le passé, qu'il faut accompagner de mesures d'information, d'explication et de sensibilisation, en direction de toutes les couches concernées de la société.

Il convient, simultanément, de convaincre du bien-fondé de l'appel à différentes catégories de réservistes, de promouvoir l'image du volontaire sélectionné ou spécialisé auprès des employeurs privés et publics, de réorienter ceux qui ne seront pas intégrés dans les réserves militaires, et de susciter l'adhésion collective aussi bien au sein des armées que dans l'environnement des volontaires potentiels.

Enfin l'adantation des moyens aux ambitions est nécessaire, ainsi que l'effort à porter sur la gestion, l'instruction et l'équipement.

Concentrer le choix sur la ressource directement utilisable impose de repenser les structures de gestion et d'accueil des réservistes, pour substituer à une gestion de masse, une gestion beaucoup plus fine et personnalisée.

L'instruction et l'entraînement des officiers et des sous-officiers de la réserve sélectionnée et spécialisée seront l'objet d'une attention particulière. Leurs activités d'instruction et une mise en condition opérationnelle seront intensifiées, selon les qualifications à acquérir, les postes tenus et les niveaux de responsabilité.

Cette adaptation des moyens aux ambitions exigera un effort financier à consacrer, avant tout, à la rémunération des cadres de réserves volontaires lors de leurs périodes d'instruction et d'entraînement, afin de susciter les volontariats et de maintenir la cohésion.

#### **4 - LE PERSONNEL MILITAIRE DE CARRIERE OU SOUS-CONTRAT**

Le cadre général de l'action des armées ne cesse d'évoluer : la gestion des crises se substitue aujourd'hui, sans l'exclure, à l'affrontement armé ; la coopération interarmées devient la règle et l'action au sein de forces multinationales se généralise ; des technologies et une génération de systèmes d'armes nouvelles apparaissent, elles créent des besoins en personnel qualitatifs.

Le monde de la défense ne peut, de surcroît, ignorer les tendances de la société française : l'affirmation de l'individualisme, l'attachement plus fort que jamais au prix de la vie et donc l'hésitation à l'engager, l'augmentation du niveau de formation, la pression quasi permanente des médias ; mais aussi le besoin de sécurité, la volonté réelle de savoir, le sens du don de soi et du partage.

Ces changements pèsent sur la gestion du personnel militaire. Afin de les prendre en compte, des réorganisations successives ont été engagées depuis le Livre Blanc de 1972. Des évolutions nouvelles sont aujourd'hui nécessaires pour fonder la politique du personnel militaire de carrière ou sous-contrat. La condition première de sa réussite est la visibilité que pourra seule assurer l'introduction des effectifs dans la programmation. La politique du personnel, comme celle des programmes d'armement, a besoin d'être conçue et appliquée dans la durée. D'autres évolutions sont nécessaires quant au recrutement et à la formation, aux carrières et à la condition militaire.

#### **4.1. - Recrutement - Encadrement - Formation**

Le nouveau cadre d'action des armées impose une amélioration qualitative des recrutements, quantitative de l'encadrement et une ouverture plus grande du système de formation des armées dont la qualité, par ailleurs reconnue, doit être préservée.

##### **. Améliorer le niveau de recrutement**

Pour se doter d'un personnel de qualité apte à faire face aux tâches d'encadrement aussi bien qu'aux exigences techniques du métier des armes, les armées doivent améliorer leur recrutement. Ceci ne peut se faire que par un accroissement de la part du recrutement externe. Ce dernier doit en effet constituer un vivier **suffisant** où les armées puiseront les cadres aptes à suivre, pour les officiers, l'enseignement militaire supérieur et, pour les sous-officiers, les formations les plus spécialisées. Cette évolution doit être accompagnée des mesures nécessaires visant à en atténuer les effets sur la promotion interne.

##### **. Augmenter la part relative des cadres**

Les opérations passées et présentes montrent que l'encadrement des forces doit se situer à un niveau quantitatif supérieur à la norme actuelle. La complexité croissante de la mise en oeuvre des systèmes d'armes modernes renforce cette nécessité.

De plus, l'élargissement des missions des armées, prenant en compte la prévention et le traitement des crises, entraînent de nouveaux besoins en cadres expérimentés : mise en place d'observateurs de l'ONU ou de la CSCE, missions de coopération en pays étrangers, liaisons au sein d'états-majors internationaux, activités des organismes de renseignement, de réflexion tactique et stratégique, maîtrise des technologies de pointe.

Le taux d'encadrement actuel de nos armées, essentiellement dans l'armée de terre, reste encore faible. Plus leur format diminue, plus des armées réduites doivent être structurées pour, le cas échéant, opérer une constitution de forces et un changement de format. Les comparaisons internationales montrent d'ailleurs que nos armées sont moins encadrées que celles avec lesquelles elles sont amenées à travailler : le taux d'encadrement est en France de 40% hors cadre appelé, contre 55% aux **Etats-Unis**, **49,6%** en Grande-Bretagne et 47% en Allemagne (taux des cadres **d'active** en 1992). C'est dans l'armée de terre que le sous-encadrement est le plus manifeste (31% hors cadre appelé et 34% avec les cadres appelés).

D'une manière générale, les armées n'échappent pas non plus au phénomène de tertiarisation des emplois qui a gagné depuis longtemps la société civile. Le besoin en "matière grise" et l'importance de la culture générale sont encore plus forts que par le passé et ce déficit en cadres supérieurs affecte d'ailleurs autant les civils de la défense que les militaires. La diversification du recrutement apparaît dès lors comme une direction de recherche intéressante avec les possibilités qu'offrent notamment les jeunes diplômés de l'université, les officiers de réserve en situation d'activité (ORSA) et enfin le personnel de tout niveau déjà formé et qualifié en-dehors des armées.

Au total, l'augmentation de la part relative des cadres dans les armées est aujourd'hui nécessaire, même si l'urgence de sa mise en oeuvre varie selon les armées et les catégories de personnel.

### • Poursuivre et adapter l'effort de formation

La formation du personnel joue un rôle capital dans les armées et justifie l'effort très important entrepris dans ce domaine. Se distinguant formellement de l'instruction et de l'entraînement conduits dans les unités et corps de troupe, elle est délivrée en école ou dans des organismes spécialisés. Ses objectifs généraux sont clairs : d'une part, stimuler la ressource et améliorer le recrutement par l'attrait d'une formation de qualité, d'autre part, permettre une réelle promotion sociale, enfin satisfaire les besoins des armées en adaptant la formation initiale et continue aux emplois à tenir.

Cette formation présente la caractéristique d'être globale puisqu'elle s'adresse à tous les aspects de la personnalité et fait une part importante à la formation morale et à l'affermissement du caractère. De sa qualité dépend celle des comportements individuels et collectifs, gage de la cohésion indispensable des unités en opération. Elle vise aussi à donner à tous les indispensables capacités d'adaptation et d'innovation et, en ce domaine, la culture générale, qui favorise l'ouverture d'esprit, restera plus que jamais "l'école du **commandement**". La formation est, enfin et surtout, spécifique puisque vouée à l'enseignement de savoir-faire techniques et tactiques du métier militaire.

Tout en préservant la réputation de qualité de cette- formation, il convient d'adapter celle-ci aux nouveaux besoins liés à l'évolution du cadre d'action des armées, à l'émergence de nouvelles techniques et à la nécessité de recyclages fréquents. L'amélioration permanente des connaissances techniques est aujourd'hui indispensable. Ces adaptations ne doivent pas pour autant laisser s'étioler les savoir-faire du combat dont l'acquisition reste fondamentale.

La solution passe certainement par le développement de la coopération interarmées. Engagée, dans le processus de formation des chefs, avec la création du Collège Interarmées de Défense qui correspond aux besoins ressentis dans la conduite des opérations, elle doit se poursuivre à d'autres niveaux pour parvenir à une meilleure

synergie des systèmes de formation des armées, sans que l'identité et les besoins de formation propres de chacune des forces armées ne soient, pour autant, négligés ou niés.

L'ouverture sur les armées étrangères est un autre axe à privilégier, en particulier en Europe. Complément utile de la coopération engagée en matière d'armement, elle est souvent souhaitée par nos partenaires.

Des perspectives tout aussi intéressantes résultent d'une ouverture plus systématique vers le secteur civil. Le resserrement des liens avec le système éducatif national, déjà pratiqué ponctuellement, devra permettre de recruter davantage de personnel **déjà** qualifié et de recourir à des organismes **de** formation extérieurs aux armées. On peut en attendre une meilleure valorisation des acquis professionnels, des débouchés nouveaux pour les jeunes et une amélioration de la dynamique du recrutement.

Les mesures à prendre relèvent de l'organisation (constitution de pôles d'enseignements), du contrôle de gestion (meilleure connaissance et meilleure maîtrise des coûts) et de la définition des objectifs de formation (adéquation emploi-formation plus stricte).

#### **4.2. - La carrière du personnel militaire**

Les besoins des armées en personnel s'accroissent en qualité et vont en se diversifiant. Pourtant, les taux de sélection ne s'améliorent pas vraiment en dépit d'une situation économique difficile et d'un marché de l'emploi excédentaire.

Dès lors, la question de l'attractivité des carrières militaires pourrait se poser. Des adaptations, confortant les orientations déjà engagées, sont nécessaires afin d'assouplir les statuts, de conserver aux militaires le droit à une seconde carrière et à une reconversion ; elles seront complétées par des évolutions propres à chaque catégorie de personnel.

#### **. Confirmer et parfois assouplir les statuts**

La carrière du personnel militaire revêt des caractéristiques bien particulières et reconnues par des statuts. Souvent sans équivalent dans la fonction publique, celles-ci sont la contrepartie de la spécificité militaire qu'il est nécessaire de réaffirmer en raison de la nature même du métier des armes et des conditions particulières et souvent sévères de son exercice.

L'architecture générale des schémas de carrière organisée par les textes de 1972 et 1975, dans le cadre d'un rattachement d'ensemble à la fonction publique de l'Etat, confirmé par la transposition au personnel militaire des dispositions du protocole Durafour n'appelle pas aujourd'hui de réforme fondamentale. Ses objectifs, s'ils sont globalement atteints, doivent être consolidés : rajeunissement de l'encadrement, amélioration de sa formation et partant de son niveau de qualification, plus grande sélectivité en matière de recrutement et d'avancement.

C'est l'équilibre du système qui mérite, dès aujourd'hui, une attention particulière. Il reposait sur un fort courant de départs avant limite d'âge. Or, le ralentissement de ce phénomène, sans doute imputable à la situation économique risque d'engendrer une dégradation de l'avancement et donc de motiver des aménagements.

Enfin, une plus grande souplesse dans les statuts est parfois nécessaire afin de favoriser certains recrutements aujourd'hui difficiles à réaliser dans des compétences et techniques spécifiques.

### **. Confirmer le droit des militaires à une seconde carrière et donc à une reconversion**

Confirmer le droit des militaires à une seconde carrière et donc à une reconversion est essentiel pour favoriser les candidatures de qualité et conditionne, pour une large part, les déroulements de carrière, la cohésion et la solidité morale de l'institution. Sans exclure des carrières intermédiaires dans certains cas, une plus grande distinction entre carrières courtes et carrières longues doit être recherchée.

Correspondant à un besoin des armées, les carrières courtes doivent être pleinement admises, quelles que soient les catégories de personnel concernées. A la différence des autres agents de l'Etat, la plupart des militaires quittent le service actif bien avant l'âge d'interruption normale de toute activité professionnelle. Cette caractéristique est une nécessité pour le fonctionnement des unités militaires. Normale pour les militaires du rang et pour une partie des sous-officiers, la logique de la carrière courte s'applique aussi à certains officiers sous-contrat.

Un tel objectif implique des mesures d'incitation et d'accompagnement. L'accès à une deuxième carrière est de plus en plus difficile, aussi l'aide à la reconversion est-elle un nouveau défi pour les armées. Le dispositif d'aides au départ doit reposer sur un fondement juridique solide et accompagner la distinction entre carrières courtes et carrières longues. La recherche d'équivalences dans le domaine de la formation en liaison avec l'éducation nationale, les facilités de formation - par exemple, l'octroi de bourses pour les officiers de réserve en situation d'activité (ORSA) - et l'introduction de projets de reconversion dans les carrières sont de plus en plus nécessaires.

Les carrières longues, consécutives à une sélection progressive du personnel, doivent, quant à elles, s'intégrer dans une pyramide de grades qui assure, quelle qu'en soit la durée, une satisfaction matérielle et un épanouissement professionnel et personnel approprié.

En matière de gestion, le principe de "carrière à dominante" et le suivi par spécialités davantage regroupées en familles d'emploi doivent trouver, avec le temps, leur place dans chaque armée et au niveau interarmées. Ce décloisonnement, opéré sans esprit de système, permettra une utilisation plus rationnelle de la totalité de la ressource humaine du ministère.

Les dispositions de la loi 70-2, qui permettent la reconversion dans une autre administration, pourraient être étendues et adaptées afin de créer une réelle continuité, dans la fonction publique, entre militaires et civils. Une telle évolution constituerait une meilleure utilisation des ressources humaines de l'Etat.

Enfin, il faut aborder ici la question spécifique des pensions militaires de retraite à jouissance immédiate ; ni dans leur fondement, rémunération différée, ni quant à l'âge de leur bénéficiaire, ces pensions ne sont réductibles à un avantage vieillesse comme les autres ni assimilables à une retraite de droit commun.

#### **• Des évolutions à poursuivre pour chaque catégorie de personnels**

**- les officiers : les adaptations à conduire concernent plus particulièrement les grades terminaux, les "experts" et la sélection des futurs responsables.**

La gestion des fins de carrière et des grades terminaux est un problème qui se pose aujourd'hui pour l'ensemble de l'encadrement supérieur dans la fonction publique. Les débouchés de carrière des officiers doivent être maintenus à leur volume actuel et si possible améliorés, l'étroitesse de ces débouchés faisant peser un risque inconsidéré sur une organisation qui, comme les autres, a besoin d'une élite.

La mise en situation plus précoce des futurs responsables des armées a pour objet de leur faire acquérir une vision globale des fonctions terminales envisagées pour eux et de cultiver les qualités de meneur d'hommes nécessaires à un chef militaire. Il faut admettre, parallèlement, que tous ne puissent atteindre le sommet de l'échelle et donc que certains se voient offrir, en compensation, des affectations hors institution à la hauteur de la formation acquise.

La satisfaction des besoins en experts nécessite que soient organisés des schémas de carrière comparables à ceux conçus pour consacrer en priorité l'exercice du

commandement. Cette orientation implique l'établissement d'un meilleur compromis entre stabilité et mobilité.

**- Les sous-officiers.** L'évolution engagée récemment a vu à mieux différencier la durée des carrières doit être Poursuivie.

A terme, il s'agit d'encourager les choix entre des carrières courtes, de l'ordre d'une dizaine d'années, et des carrières longues et complètes, trente ans et au-delà. Le but est de donner aux intéressés une claire vision de leur avenir, de mieux satisfaire les besoins des armées, de rentabiliser les formations dispensées et de faciliter la reconversion du personnel militaire. L'effort au profit des carrières courtes est ici particulièrement nécessaire : indemnité de départ, assistance à la reconversion en continuité avec l'action entreprise dans la formation initiale. Pour les sous-officiers, la question de la deuxième carrière se posera dès lors en des termes différents.

**- Les militaires du rang sous-contrat.** Leur recrutement, à un niveau qualitatif répondant aux besoins des armées, exige des contrats attractifs susceptibles de provoquer des candidatures en nombre suffisant. Mais en raison de la brièveté de leur carrière, d'une dizaine d'années en général suivant leur degré de qualification, le problème dominant sera celui de leur reconversion. Une action réussie en ce domaine ne peut que rejaillir favorablement sur le recrutement.

#### **4.3. - La condition militaire**

Le personnel militaire, comme d'autres catégories sociales, voit dans l'évolution de sa situation matérielle le signe tangible de sa place relative dans la société. Or, à niveau de recrutement équivalent à celui du personnel civil, des contraintes très particulières pèsent sur le métier militaire. Le militaire doit se préparer à exercer, dans des conditions difficilement prévisibles, une activité par nature paroxystique, marquée par la mort de l'adversaire, d'un camarade, de soi-même.

Le recrutement d'un personnel jeune, gage d'une meilleure efficacité, la notion de contrat plutôt que de carrière, l'exigence de mobilité et de disponibilité, développent le sentiment de précarité. Aussi les contraintes du métier militaire continueront-elles à être allégées ou compensées afin de réduire tout décalage important avec les modes de vie de la société civile.

## • Fixer les droits et obligations particuliers du militaire

Il convient, tout d'abord, de limiter les effets du cantonnement juridique auquel sont astreints les militaires. aux seules situations justifiées par les caractéristiques et les risques de la mission. Rien ne doit être imposé aux militaires, notamment quant à leur droit d'expression, qui les distinguerait des fonctionnaires sans nécessité reconnue. Le cas échéant, il convient de rechercher des adaptations.

Les solutions adoptées pour la participation et la concertation des militaires illustrent ce principe. Elles ne constituent pas un mode dégradé des règles dont bénéficient les autres citoyens dans leur cadre professionnel, mais témoignent de la possibilité de trouver des voies originales dans le respect des exigences de la vie militaire. La demande de mise en place d'une assistance juridique dans la vie professionnelle correspond de même à un besoin, de plus en plus exprimé et nourri par la volonté des intéressés que la prise en compte du caractère spécifique de la fonction et des responsabilités militaires soit garantie.

Une harmonisation des solutions juridiques peut aussi se révéler nécessaire dans le futur pour tenir compte de la construction européenne sans pour autant renoncer à notre propre culture militaire. Le développement de l'interopérabilité ne se limitera pas à de stricts aspects tactiques et techniques. Il impliquera l'organisation d'un ensemble de règles juridiques, administratives et financières, applicables aux institutions comme aux individus pour permettre le fonctionnement et l'engagement opérationnel de forces multinationales. A terme, même si les questions d'harmonisation et de coordination internationale n'atteignent au début que les niveaux les plus élevés de la hiérarchie, la mise en place d'un statut international du militaire pourrait émerger au centre des réflexions.

## • Améliorer la condition sociale du militaire

L'armée exige le plus souvent un engagement complet et exclusif de ses membres et les impératifs du métier militaire débordent sur la vie familiale au point que condition du militaire et condition des familles sont étroitement liées. Ces impératifs et les conséquences qui en découlent en matière de disponibilité et de mobilité géographique sont que :

- environ un tiers seulement des conjoints de militaires (selon les estimations disponibles, entre 30 et 40%) exercent une activité rémunérée, alors que, pour l'ensemble de la société française, ce taux est de 67% ;

- le volume des mutations avec changement de résidence est de l'ordre de 40 000 par an (en 1992) pour un effectif global de 300 000. Pour les officiers, il en résulte, en moyenne, une mutation tous les 4 ou 5 ans ;

- le "temps de présence professionnelle" des militaires, soumis aux astreintes les plus fortes, est nettement supérieur aux durées moyennes de travail des autres catégories socioprofessionnelles.

La compensation de ces contraintes justifie le maintien voire l'amélioration des mesures spécifiques, notamment celles relatives à la politique sociale qui doit rester une composante essentielle de la condition des militaires. Cet élément est déterminant pour la cohésion de la communauté militaire.

### • **Compenser les conséquences de la mobilité géographique**

La mobilité est la source essentielle des contraintes qui pèsent sur le militaire et sa famille. Afin d'éviter un décalage trop important avec les modes de vie de la société civile, les mutations avec changement de résidence doivent être réduites au minimum indispensable. Cette action ne pourra être menée à terme qu'après l'actuelle période de restructuration des armées et la stabilisation de leur format.

Dans le domaine du logement, de grands progrès ont été accomplis en matière locative ; il s'agit maintenant de réduire les obstacles qui découlent de la mobilité géographique en matière d'accès à la propriété de ce qui sera la résidence principale. La politique du logement d'accueil dans toutes les garnisons sera poursuivie de même que l'effort particulier consenti en région parisienne et visant à réduire le surcoût entraîné par une affectation en Ile-de-France.

Les lycées militaires représentent enfin un moyen important et précieux pour aider les familles à régler le problème souvent difficile de la scolarisation des enfants. De façon complémentaire, une réponse sera recherchée à la demande d'aide au logement au profit des enfants du personnel militaire, qui poursuivent des études supérieures.

## **5 - LE PERSONNEL CIVIL DE LA DEFENSE**

Concourant à la réalisation des missions des armées: le personnel civil tient une place importante dans l'organisation et le fonctionnement de la défense. Pour ce personnel civil, l'impératif d'adaptation au nouvel environnement des armées est également fondamental. Dans le cadre des restructurations engagées, un effort est réalisé depuis deux ans. Il comporte des mesures d'aide au départ et à la mobilité, ainsi

que de formation et de reconversion (270 MF en 1994). Cet effort, complété par d'autres orientations doit être poursuivi.

### • **Vers une simplification des statuts et réglementations**

Ce personnel relève d'une grande variété de statuts et d'une multiplicité de réglementations qui appellent un important effort de simplification et de mise en cohérence pour toutes les catégories.

Pour les fonctionnaires, il est souhaitable de regrouper certains corps de même niveau de compétence. Par ailleurs, pour les activités à caractère scientifique et technique un dispositif destiné à s'attacher les services de personnes civiles de haut niveau pendant une durée déterminée doit être maintenu..

Pour les ouvriers, un important effort de simplification et d'assouplissement des classifications, de la nomenclature des professions et des modes de gestion est indispensable afin de développer la polyvalence professionnelle, de mieux reconnaître l'importance de la formation et de la qualification, et de favoriser la mobilité professionnelle et, partant, la mobilité géographique.

Cette évolution d'ensemble doit permettre aux directions et services du ministère de la défense de mettre en oeuvre, pour la partie industrielle de leurs activités, des pratiques et usages se rapprochant davantage de ceux de l'industrie.

La valorisation des carrières professionnelles est nécessaire. Elle passe par diverses orientations : le renforcement de la mobilité du personnel civil ; sa participation, sur la base du volontariat et dans un cadre statutaire et réglementaire à définir, aux activités opérationnelles de soutien des forces engagées ; l'augmentation de la part des postes de responsabilité : la formation accrue. Dans le même esprit, il paraît souhaitable, dans un souci d'unité et de cohésion, de rechercher pour le personnel, toutes les opportunités de formation en commun, voire chaque fois que cela est possible, avec ses homologues militaires.

Au total, ces orientations doivent permettre de diversifier les parcours professionnels et de favoriser une gestion globale des ressources humaines du ministère. civiles et militaires. bénéfique pour le fonctionnement des armées.

### • **La condition du personnel civil de la défense**

Le personnel civil de la défense a principalement pour mission de participer à la conception et à la réalisation des matériels, ainsi qu'au soutien et à l'entretien des forces. Il tient ainsi une place très importante dans l'organisation et le fonctionnement des services de la défense et concourt efficacement à la réalisation des missions des

armées. Sa condition juridique n'est cependant pas différente de celle des autres citoyens, sous réserve de certaines restrictions imposées à un nombre limité d'agents, du fait de la nature de leurs fonctions. Sa condition sociale est celle des agents publics de l'Etat pour les fonctionnaires et les contractuels. Pour les ouvriers d'Etat, elle suit dans ses grandes lignes et selon les règles qui leur sont propres, les évolutions de la politique sociale dans la fonction publique.

Dans ce cadre général, des contraintes particulières peuvent peser sur le personnel civil de la défense et appellent le maintien des compensations existantes. Ces contraintes peuvent être dues à l'accomplissement des missions des armées affectant les conditions de travail du personnel civil, en termes de durée du travail ou d'astreinte. Elles sont, de manière générale, de plus en plus liées au vaste effort de restructuration de l'appareil de défense actuellement en cours.

Il en découle, pour le personnel civil concerné par cette évolution, une exigence accrue de mobilité, tant professionnelle que géographique, d'un niveau et d'un rythme exceptionnels et inusités jusqu'à présent. Ces restructurations appellent la poursuite des mesures d'accompagnement, notamment dans le domaine de l'action sociale.

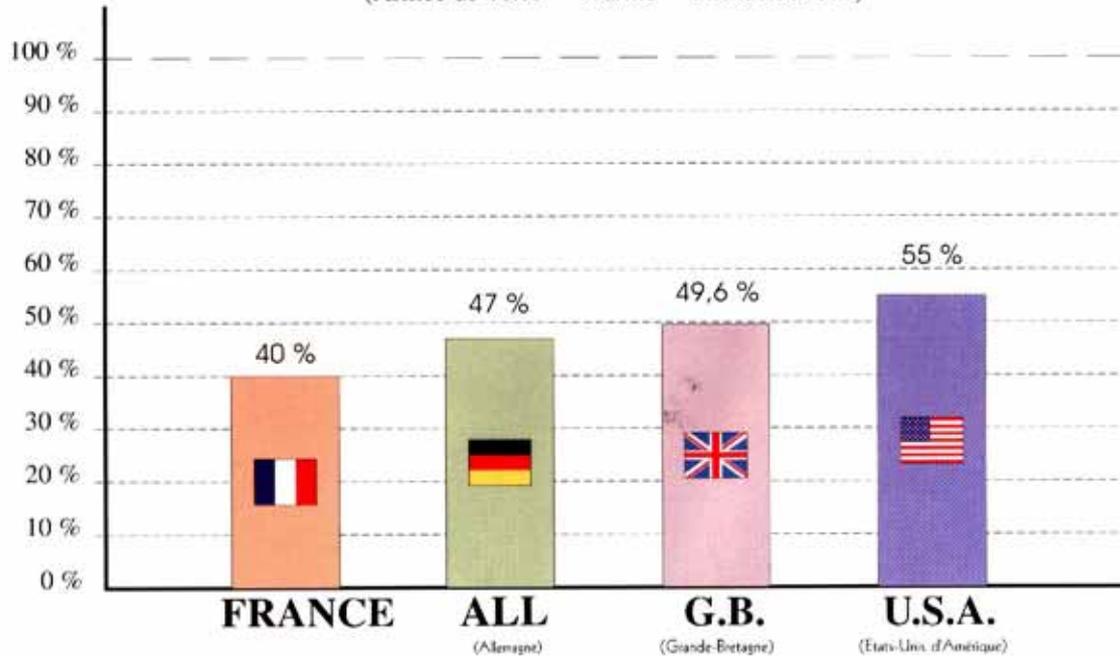
\*

\*       \*

Le capital humain demeure un atout principal de la défense. Inscrire la politique du personnel dans une vision à long terme, faire effort, avec les moyens correspondants, sur la qualité des hommes, leur recrutement et leur formation, par le biais notamment d'une plus grande ouverture, réaffirmer le droit à une seconde carrière et prendre en compte le souci de reconversion, mieux équilibrer les sujétions imposées aux militaires et en particulier la mobilité, assurer un véritable "soutien de l'homme", encourager la prévention et l'innovation participative, tels sont les grands axes de la politique des ressources humaines, pour l'armée mixte dont doit se doter la France.

## Taux d'encadrement comparés en 1993

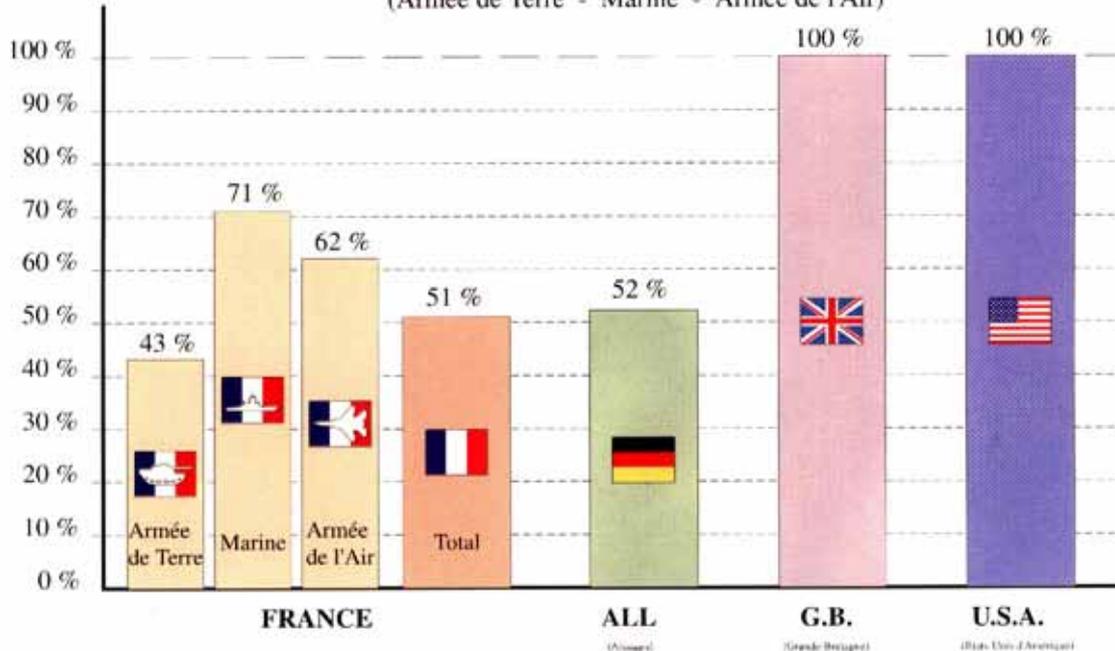
(Armée de Terre - Marine - Armée de l'Air)



Taux d'encadrement: Rapport entre les effectifs budgétaires des cadres - officiers et sous-officiers de carrière ou sous contrat - et les effectifs militaires budgétaires globaux.

## Taux de professionnalisation des forces en 1993

(Armée de Terre - Marine - Armée de l'Air)



## Chapitre 7 : Politique d'armement et stratégie industrielle

La politique d'armement est un élément essentiel de la politique de défense. Elle assure l'éauioement des forces armées. Elle est donc l'un des instruments de souveraineté de la nation.

La politique d'armement s'insère également dans la politique industrielle du pays. Sa comnétitivité est fondamentale. Il s'agit d'une nécessité vitale pour permettre aux armées de disposer de la qualité et de la quantité nécessaires à leur équipement en fonction des ressources financières disponibles. La compétitivité est aussi source d'efficacité de notre politique d'exportation qui produit à son tour des effets bénéfiques sur les coûts supportés par nos forces pour l'acquisition de leurs équipements.

Disposer des outils et des capacités technologiques que requièrent nos forces, dans des conditions compatibles avec la nature de l'effort que la nation entend consacrer à sa défense, exige la vigilance de l'Etat sur la disponibilité des compétences. aujourd'hui et demain.

Mais de nrofondes restructurations de l'outil industriel sont indispensables au plan national, comme au plan européen. Une révision des programmes est en outre à prévoir, en fonction des modifications des menaces et des risques, des choix technologiques et des arbitrages financiers.

Encore faut-il que ces mutations s'accomplissent dans le respect des objectifs supérieurs de la Nation et soient traitées comme un investissement pour l'avenir. Faute de continuité dans cet effort, les missions de nos forces ne pourront être assurées en totalité et notre industrie de défense devra s'effacer, tout comme probablement l'industrie de défense européenne dont elle constitue un élément majeur.

Le Ministère de la Défense, responsable de la politique d'armement et de la tutelle du secteur industriel correspondant, doit conduire les évolutions nécessaires :

- en menant une véritable réflexion stratégique en matière technologique industrielle et de recherche de défense, pour mieux préparer l'avenir,
- en prenant en compte, comme un impératif et une chance, les nouveaux enjeux européens,
- en rénovant les relations qu'entretiennent l'Etat et les industries d'armement,
- en associant à une politique de maîtrise des flux d'armements une politique d'exportation qui conservera à notre pays son autonomie et sa responsabilité sur la scène mondiale.

## **1 - DEFENSE ET CHOIX INDUSTRIELS ET TECHNOLOGIQUES**

Les industries liées à la Défense occupent une place importante dans l'économie française : 2 % du PIB marchand, 5 % de l'emploi industriel, 7 % de la production industrielle totale, 5 % des exportations. Le secteur de la Défense recouvre dans la conception, la fabrication et les essais de systèmes un nombre important de compétences complexes que la France a développées au fil des années et des programmes. Ce tissu de compétences est unique en Europe : dans certains secteurs, la France occupe d'ailleurs des positions avancées (missiles air/air, guidage et aide à la pénétration des missiles, navigation inertielle, certains missiles sol/air, optronique, matériaux énergétiques, etc.).

De 1960 à 1985, cette industrie a été présente sur tous les créneaux d'équipements. Une telle situation n'est plus possible aujourd'hui, elle le sera encore moins à l'avenir en raison de la conjugaison de plusieurs facteurs :

- la complexité croissante des technologies,
- le coût en augmentation constante des organismes de conception et des installations d'essai,
- l'allongement de la durée des programmes,
- l'insuffisance du marché national,
- l'apparition de nouveaux concurrents internationaux.

Ces modifications de l'environnement géopolitique et économique confirment qu'il n'est plus ni possible, ni d'ailleurs nécessaire, que la France possède et maintienne à elle seule l'ensemble de ces compétences. Les efforts de productivité engagés sont indispensables. Ils ne seront pas suffisants. Le moment est venu de déterminer la stratégie à entreprendre vis-à-vis des différents secteurs de l'industrie de l'armement. Faire seuls, partager ou abandonner ? Faire seuls est une ambition qui associe la volonté de conserver un haut niveau de formation et de recherche et l'assurance d'un financement suffisant de la collectivité. Partager est un concept qui nécessite au moins l'adhésion d'un partenaire. Abandonner suppose soit la disparition du besoin, soit l'assurance de trouver ailleurs et durablement la même qualité, dans les délais voulus et pour un prix acceptable.

#### **• De nécessaires choix technologiques et industriels**

L'analyse stratégique des technologies de défense requiert un effort permanent du ministère de la Défense. L'analyse déjà engagée devra permettre de constituer un outil permanent sur ce sujet. D'ores et déjà, plusieurs orientations doivent guider les choix technologiques et industriels qu'il faut opérer dans le secteur de la défense :

- La France doit rester pleinement compétente pour tout ce qui a trait au nucléaire et à son environnement Cela inclut notamment les missiles stratégiques équipés de têtes nucléaires, les effets militaires des armes et leur capacité de pénétration des défenses adverses, les systèmes de lancement, les systèmes d'information et de communications, les sous-marins nucléaires lanceurs d'engins et leur discrétion acoustique, la capacité de détection sous-marine.

Dans le domaine nucléaire, notre pays doit maîtriser la conception, la fabrication et la mise en oeuvre des systèmes. Ces filières technologiques et ces choix stratégiques participent en effet étroitement à la souveraineté nationale et sont indispensables à la mise en oeuvre des objectifs prioritaires assignés à la Défense.

- Pour d'autres secteurs stratégiques; la France peut engager des coopérations mais doit conserver les compétences et la capacité à développer et à fabriquer seule si nécessaire,

Sont concernées les techniques qui participent à l'autonomie de décision et de commandement des forces (technologies sensibles nécessaires au renseignement ;

durcissement des communications ; sécurité des systèmes de recueil et exploitation des informations), les techniques qui permettent de disposer d'un avantage opérationnel majeur (furtivité des mobiles, guerre électronique), celles qui permettent de définir et réaliser des systèmes d'armes complexes.

- En dehors des productions, des compétences et des technologies énoncées précédemment, il n'est pas de domaine qui ne puisse, à terme, dans le cadre d'objectifs communs et suivant des procédures à définir, être partagé avec d'autres pays européens. Ces procédures doivent permettre de se prémunir contre la perte ou le "non-entretien" de ce qui serait abandonné par la France, d'assurer un partage équitable des tâches, de veiller à la faculté d'exportation des produits réalisés en commun et de disposer des résultats sur l'ensemble des travaux de recherche.

Pour exister, l'Europe de la défense devra être capable de développer des capacités industrielles autonomes. Aucune impasse n'est acceptable à ce niveau pour les principaux systèmes d'armes nécessaires à la défense de ses intérêts communs, comme les avions de transport et de combat, les véhicules de combat terrestre, les navires de guerre et les systèmes satellitaires. Parmi les diverses compétences, deux domaines transversaux conditionnent la conception, la mise en oeuvre et l'intelligence des systèmes de défense et doivent être privilégiés dans les coopérations européennes : l'électronique de défense et les matériaux. Les matériaux sont à la base de l'efficacité des systèmes de défense. L'électronique de défense est fondamentale pour la performance des armements.

- La dualité militaire et civile, d'une partie des industries en cause doit également être mise en compte dans ces choix industriels. Parmi les industries d'armement nécessaires à la défense de la France, certaines ont en effet des retombées civiles plus importantes. L'ampleur de l'effort consacré à la recherche et au développement se justifie par l'utilité militaire des buts poursuivis. On ne peut cependant sous-estimer l'importance pour la Nation des retombées directes ou indirectes de technologies de pointe qui contribuent au développement d'activités dans le secteur civil. La recherche de défense participe ainsi au maintien et au développement, dans l'industrie et dans les laboratoires, d'une bonne compétence scientifique et technique.

Au regard de cette orientation, l'aérospatial et l'électronique de défense sont les deux secteurs qui entraînent les retombées civiles les plus fortes. Ils représentent d'ailleurs chacun environ un tiers de l'activité globale d'armement.

- Enfin, dans certains autres domaines, on peut noter au contraire que la défense n'est plus le moteur de l'innovation ou n'a qu'un impact marginal sur le marché alors que les retombées de la recherche civile dans le domaine militaire sont souvent devenues très importantes : ainsi des télécommunications et de l'informatique (à l'exception de la capacité de résister à la guerre électronique), mais aussi des composants électroniques et des matériaux, dont certains peuvent cependant être spécifiques et critiques pour les systèmes de défense. Ces compétences sont accessibles au niveau mondial auprès de plusieurs sources. Dans ces domaines, on doit trouver avantage à une large ouverture des marchés.

#### • Une politique technologique préparant l'avenir.

Ces différentes orientations, combinées les unes aux autres, doivent permettre à l'avenir d'opérer des choix technologiques et industriels pour déterminer quelles productions, compétences et technologies la France doit conserver en propre, chercher à développer en coopération ou acquérir sur le marché mondial. La préparation de l'avenir implique que ces orientations soient servies par une politique technologique volontariste.

L'évolution des technologies, l'allongement de la durée des programmes depuis les phases de faisabilité jusqu'au moment du retrait de service des matériels, la maîtrise des budgets de défense rendent nécessaire que l'Etat veille en permanence au maintien de l'aptitude industrielle à réaliser, le moment venu, les systèmes d'armes performants dont nos forces auront besoin.

Le maintien des compétences d'étude et de développement des industries de la défense, et donc de leur indépendance à terme, passe par une politique ambitieuse des développements exploratoires souvent menée avec nos partenaires européens, politique qui ne doit pas préjuger des décisions de lancement de programmes. Ces projets, dont le coût doit être également évalué et maîtrisé, peuvent plus facilement préparer des synergies et des alliances futures que les programmes eux-mêmes, plus délicats et plus longs à mettre en place.

Orienter la recherche de défense en tenant compte à la fois des possibilités technologiques et des besoins opérationnels futurs, définir des plans technologiques et des programmes pluriannuels de recherche, optimiser les moyens matériels et humains dans le cadre d'une politique de compétences, promouvoir l'innovation et organiser le

transfert de la recherche vers les applications, réaliser, à chaque fois que cela est possible, l'osmose entre la recherche civile et militaire, favoriser la coopération internationale et prioritairement européenne, tels sont les objectifs d'une politique scientifique et technique ambitieuse.

## **2 - LA DIMENSION EUROPEENNE**

La création d'une Europe de la défense est pour l'industrie un impératif et une chance. L'Europe sera longue à construire et sa géométrie pourra évoluer au fil du temps. Sans attendre, Etats et industriels doivent s'engager dans une série d'actions concrètes et volontaristes destinées à prolonger les premiers résultats obtenus.

Aucun programme d'armement conventionnel majeur futur ne semble pouvoir échapper à la loi de la coopération. Le coût de la non-coopération s'avère en effet prohibitif en raison du prix des développements, de celui des moyens d'essais, des effets de série, du resserrement ou de l'accessibilité des marchés à l'exportation. Seuls des critères de stricte indépendance nationale pourront alors, dans des secteurs très limités, justifier d'assumer un tel coût.

La coopération nationale a déjà ouvert le chemin à la coopération sur les programmes au moment où celle-ci devenait une nécessité économique. D'abord voulues par les Etats, puis acceptées et recherchées par les industriels, les coopérations sur les programmes ont provoqué des accords industriels de mieux en mieux construits et durables. Les principales entreprises sont donc déjà sur la voie d'une concentration à l'échelle européenne. Le mouvement mérite d'être encouragé, notamment à travers le rôle que joue l'Etat comme actionnaire des entreprises publiques. En s'associant, les partenaires européens pourront faire jeu égal avec la concurrence, qui se situe au niveau mondial, et développeront leur compétitivité.

Cette politique implique aussi que les Etats européens manifestent leur solidarité à travers une préférence européenne. La France doit convaincre ses partenaires de la nécessité d'une stratégie commune, faute de quoi le déclin de l'industrie européenne d'armement sera amorcé et l'indépendance de l'Europe mise en cause.

L'intérêt et la nécessité conduisent à s'engager simultanément, avec différents Etats européens, dans des coopérations sur les programmes et dans des alliances industrielles. Parallèlement aux concentrations industrielles donnant naissance à des groupes de plus en plus internationaux, il importe que les Etats coordonnent davantage leurs efforts. C'est pourquoi l'organisation de la coopération allant jusqu'à la mise en commun de moyens de négociation, d'évaluation et d'essai est indispensable. L'intégration dans l'UEO du Groupe Européen Indépendant de Programme et l'Agence européenne de l'armement prévue par le Traité sur l'Union Européenne constituent des cadres possibles pour cette politique.

### **• La coopération sur les programmes**

Des règles simples et efficaces doivent être aujourd'hui proposées pour dynamiser le processus de coopération sur les programmes d'armement, afin d'en tirer bénéfice en matière de coûts de développement, d'industrialisation, de production et de soutien.

La concertation entre les différents états-majors et services officiels concernés doit être renforcée le plus en amont possible, de manière à obtenir le meilleur compromis sur les spécifications opérationnelles et à limiter autant que faire se peut les spécificités nationales. Il doit en aller ainsi, par exemple, pour le projet qui apparaît fondamental aussi bien pour les besoins opérationnels que sur le plan industriel, de l'avion de transport tactique européen.

Les entreprises doivent aussi s'intéresser à ce processus en proposant les aménagements techniques et industriels nécessaires pour garder ces programmes dans des enveloppes financières acceptables.

Le nombre de partenaires majeurs d'un programme devra être limité et les partenaires ultérieurs doivent accepter les conditions des initiateurs afin d'éviter des remises en causes ultérieures. Les règles de fonctionnement et de gestion seront adaptées au poids réel de chacun des partenaires.

Un véritable maître d'oeuvre industriel sera recherché systématiquement afin de fixer clairement les responsabilités. En accord avec les services officiels, il aura recours à la concurrence pour les sous-systèmes en privilégiant les offres européennes par des choix raisonnés sur leurs spécifications. Les partenaires devront ensuite

s'interdire de remettre en cause, pour la phase de production, la répartition des tâches effectuées au cours du développement.

Enfin, l'acquisition de matériels déjà en production dans d'autres pays européens sera envisagée de manière très large, dans le cadre d'un marché où la réciprocité devra être la règle.

### • **Les alliances industrielles**

En Europe, les séries nationales d'équipements sont trop courtes, l'application programme par programme de la loi du juste retour dans les coopérations est globalement antiéconomique, les entreprises n'atteignent pas la taille critique, la recherche reste éparpillée et les énergies sont dispersées. Les restructurations de l'industrie européenne d'armement sont donc devenues indispensables afin de faire face à la concurrence internationale, notamment américaine. Même s'il faut chercher à éviter les situations de monopole, l'objectif de toute stratégie de restructuration devrait être d'arriver, au niveau européen, à constituer dans chaque secteur des sociétés de taille mondiale.

Les entreprises sont les premières responsables de ces alliances. Celles-ci doivent néanmoins être encouragées et accompagnées par les Etats car elles posent des problèmes nouveaux : règles nationales de sécurité à élargir, règlements et politiques d'exportation à coordonner, financement des recherches amont à concerter, questions relatives à l'actionnariat, au financement des nouveaux programmes, aux réglementations communautaires, etc. Ces restructurations et les positions dominantes doivent être désormais jugées à l'échelle du marché mondial.

Ces opérations devront s'inscrire dans les politiques de développement régional et de reconversion des bassins d'emplois ; en conséquence, l'insertion dans le dispositif d'aides communautaires devra être recherchée.

Il est souhaitable, lorsque cela est possible, que ces regroupements, réalisés par métiers, soient adossés à de grands pôles multisectoriels, industriels et financiers, en raison des avantages qui en résultent : surface financière accrue donnant un poids plus important dans les négociations stratégiques, réseaux commerciaux plus étendus, pool de technologies, diversifications, moindre sensibilité d'ensemble aux fluctuations d'activités d'un secteur.

Dans les années à venir des rapprochements dans certains pôles majeurs seront menés :

Le domaine des missiles représente un élément de cohérence fondamental de tous les systèmes d'armes. La restructuration de ce secteur est presque réalisée aux Etats-Unis. Deux grands pôles européens sont à constituer. L'ensemble représentera plus des trois-quarts du chiffre d'affaires missiles de l'industrie européenne. Des évolutions ultérieures pourront encore accroître son efficacité industrielle.

La restructuration du secteur des armements terrestres est indispensable. L'objectif politique de standardisation des équipements du Corps Européen, s'il était affirmé, constituerait un encouragement et une base pour ce processus.

Dans le domaine des avions, le tissu européen est fragmenté au plan industriel et au plan des programmes. La survie d'une industrie européenne passe par l'appui réciproque entre les activités civiles et militaires au sein des mêmes groupes, ce d'autant plus que les délais s'accroissent entre les programmes.

Le secteur des satellites, malgré la constitution d'alliances, reste très morcelé. La constitution d'un ou deux grands pôles européens est à envisager. Là encore, espace civil et espace militaire sont concernés. L'urgence reste de redéfinir une véritable politique spatiale européenne.

Dans le domaine des constructions navales, il apparaît qu'une démarche européenne devient indispensable. Pour la France, une telle perspective imposera sans doute de procéder d'abord à une adaptation structurelle des activités de la direction des constructions navales, afin de mettre celle-ci à même de jouer son rôle national et international dans des conditions acceptables.

Face à la complexité croissante des systèmes et aux défis technologiques qu'ils représentent, des capacités européennes en matière de simulation, de test et d'essais doivent être développées. Ces moyens, qui représentent une part importante du coût de développement des programmes, ne sont plus à la portée d'un seul pays. La mise à disposition ou en commun de moyens existants, la concertation avant tout nouvel investissement lourd envisagé par des partenaires, la constitution de centres d'essais et de recherches européens figurent parmi les premières orientations à engager.

## **• Des liens avec différents Etats européens**

Pour des raisons à la fois politiques, économiques et de défense, tout le continent européen est concerné par l'évolution du potentiel industriel de l'armement, les coopérations, les programmes et les alliances industrielles.

S'il faut identifier avec soin les domaines techniques et industriels de coopération avec les pays de l'ex-Union Soviétique, des collaborations permanentes ne pourront s'intensifier que lorsque la stabilisation interne et externe de ces pays aura suffisamment progressé.

L'ensemble des nations d'Europe occidentale doit être associé à la démarche européenne en trouvant pour chacun des futurs partenaires des créneaux industriels où peuvent s'exercer leurs compétences. Avec l'Italie et la Suède, pays qui sont dotés d'un potentiel industriel important, nos relations industrielles devront être développées. Il en va de même avec l'Espagne et les Pays-Bas. Mais c'est bien sûr avec nos deux partenaires dont la taille et les enjeux sont comparables aux nôtres que les efforts de coopération sont à conduire en priorité :

- avec l'Allemagne, à laquelle nous lie une longue pratique de la coopération, illustrée aujourd'hui par des programmes majeurs dans le domaine des hélicoptères et des missiles, la mise en place d'une structure destinée à rationaliser la coopération bilatérale dans le domaine de l'armement devrait conférer une dimension nouvelle à ces relations, tout en préservant les actions plus larges qui conduiront à la constitution de l'Agence Européenne de l'Armement ;

- avec la Grande-Bretagne, pays européen avec lequel nous avons déjà réalisé des programmes importants et dont l'effort de recherche et de développement et le potentiel industriel se comparent le plus au nôtre, toutes les convergences possibles doivent être explorées.

### **3. DES RELATIONS RENOVEES ENTRE L'ETAT ET L'INDUSTRIE D'ARMEMENT**

Seul client national, l'Etat finance très généralement la recherche, le développement, l'industrialisation et les principaux moyens d'essais qui sont nécessaires au déroulement des grands programmes et qui sont essentiels pour la

maîtrise des technologies ; il veille aussi au respect des règles de sécurité, contrôle les exportations, encourage les coopérations.

Les nouvelles conditions de l'environnement européen et international et les effets qu'elles ont eus sur l'évolution des budgets de défense imposent une révision du cadre de discussion des acteurs étatiques et industriels. L'Etat ne pourra plus, comme par le passé, soutenir son industrie d'armement dans tous les domaines.

Afin de mieux préparer l'industrie d'armement française à la modification du paysage européen et mondial et d'assurer la gestion optimale des crédits publics, les relations entre l'Etat et les industries d'armement doivent être redéfinies pour améliorer la compétitivité de ces dernières, les préparer aux restructurations européennes, maîtriser les coûts d'acquisition des systèmes d'armes et diversifier les modes d'acquisition.

#### • Un Etat à l'action recentrée et prévisible

Le rôle de l'Etat dans le secteur de la défense devra évoluer dans les années à venir. Pendant de nombreuses années, et encore aujourd'hui pour les constructions navales, l'Etat a exercé des activités industrielles directes. A l'avenir, son action dans ce domaine sera restreinte, même s'il pourra conserver une vocation à jouer un rôle d'industriel pour des raisons d'indépendance nationale. En fonction, entre autres, de ce critère, les activités industrielles menées au sein de la Délégation générale pour l'armement pourront voir leurs structures évoluer.

L'ouverture du capital de certaines entreprises publiques leur donnera une plus grande mobilité stratégique et industrielle. Elle leur permettra de nouer des alliances porteuses de synergies. Elle constituera un élément de la construction européenne. Au préalable, l'Etat aura cependant dû mener à bien l'adaptation industrielle et financière des entreprises en cause.

L'Etat doit aujourd'hui, pour des raisons de compétitivité, inciter les entreprises à éliminer les surcapacités. Rien ne doit retarder cette adaptation dont le caractère douloureux ne peut que s'accroître avec le temps. Pour autant, les conséquences sociales de ces transformations appellent un esprit de partenariat entre l'Etat et les entreprises concernées.

Dans ce cadre, une attention plus grande devra être portée au tissu des entreprises souvent appelées de “deuxième niveau” (PME-PMI). Ces entreprises sont à la source d’innovations indispensables à la défense ; elles sont en outre à l’origine d’équipements et de composants nécessaires à la cohérence globale de nos systèmes d’armes. Leur fragilisation provoquerait celle de notre industrie de défense dans son ensemble et, à terme, pourrait mettre en cause notre indépendance. Il convient de veiller particulièrement au caractère équilibré des relations entre maîtres d’oeuvre et sous-traitants et de prendre l’initiative des mesures correspondantes. Les PME-PMI de l’armement peuvent apporter à la constitution de groupes ou d’alliances les atouts technologiques et économiques qui renforceront la position de ces derniers au niveau mondial.

Les nouvelles conditions de l’environnement européen et international et leurs conséquences en termes budgétaires imposent ainsi une révision du rôle de l’Etat. Celui-ci va devoir opérer des choix quant à ses interventions. Il devra également s’y tenir afin de garantir à ses partenaires la prévisibilité et la sécurité de ses engagements, qui sont au moins aussi importantes pour eux que le niveau de notre effort de défense. C’est pourquoi les lois de programmation doivent déterminer distinctement les programmes d’armement et donner les orientations pour le maintien des compétences de l’industrie dans les secteurs considérés comme stratégiques.

#### **• Maîtriser les programmes et réduire les coûts des systèmes d’armes**

L’évolution des technologies entre deux générations de systèmes d’armes induit des augmentations de coûts qui deviennent insupportables dans l’environnement actuel. Aussi, pour permettre à l’Etat de se doter des équipements militaires qu’il a retenus dans le cadre de sa politique de défense et pour gagner la bataille de la compétitivité à l’exportation, est-il indispensable de diminuer le coût des programmes d’armement. Cela impose d’analyser les facteurs internes (industriels et étatiques) et externes qui les ont déterminés jusqu’à présent, puis de mettre en place des procédures et des structures permettant de se rapprocher le plus possible des conditions de la concurrence. Des considérations étrangères à la seule logique industrielle sont en effet imposées au secteur de l’armement.

- Le coût des facteurs externes ne peut généralement pas être imputé aux matériels d’armement, mais il convient d’en identifier correctement les conséquences.

L'impératif de souveraineté nationale ou les exigences de politique industrielle ont conduit à limiter très sévèrement les achats à l'étranger dans le passé et à écarter du secteur concurrentiel des pans significatifs de l'industrie d'armement. Les contraintes d'aménagement du territoire opposent également souvent un obstacle à des restructurations de l'outil industriel, au détriment de l'optimisation des capacités globales donc des coûts.

Ainsi lorsqu'on tente de faire la part des facteurs ci-dessus en isolant le "juste prix" des matériels d'armement des surcoûts externes supportés par le budget de la Défense, on aboutit à la conclusion que, sur les montants dépensés annuellement pour l'acquisition, plusieurs milliards relèvent du financement de ces contraintes. Il faut chercher à mieux cerner ce montant et mesurer l'influence de ces facteurs.

- La maîtrise des facteurs internes doit être recherchée avec vigueur.

Le processus d'acquisition d'armements, basé sur l'enchaînement "expression du besoin, rédaction des spécifications, exécution du contrat", met en jeu les responsables opérationnels, les services officiels et les industriels. Il se déroule de manière itérative autour de méthodes de conduite de programme qui visent à remplir le rôle d'un marché souvent inexistant, en évitant une spirale trop inflationniste.

Chacun des trois acteurs est la source d'une partie des coûts du programme soit directement (caractéristiques militaires, fabrication) soit indirectement (choix des méthodes, mise en concurrence, essais et expertise technique, procédures d'approbation et de contrôle). Une véritable révolution des esprits doit s'exercer aujourd'hui pour rénover nos méthodes de définition du besoin, de réalisation, d'acquisition et de commercialisation des systèmes d'armes. Elle passe par différentes évolutions :

- Les équipes intégrées DGA/Etats-majors sur les programmes sont, en liaison avec les industriels, à encourager, spécialement dans les premières années d'un programme où les décisions engagent l'essentiel des coûts. Cette attitude revêt une importance particulière dans les programmes en coopération où l'harmonisation des besoins opérationnels ne doit plus se traduire par leur cumul risquant de conduire à des programmes peu économiques, voire irréalistes.

- Les caractéristiques militaires doivent éviter le perfectionnement excessif et rester stables dans le temps. A cet effet, diverses actions complémentaires

doivent être engagées (analyse de la valeur, réduction de la durée des développements, recherche du caractère forfaitaire des contrats.. ).

- La méthode de contrôle des prix industriels doit être incitative pour permettre à l'Etat, une fois une certaine expérience acquise, un accès plus rapide au coût réel et pour inciter l'industriel à réduire ses coûts, donc les prix.

- Les procédures de passation et d'exécution des marchés publics doivent être révisées pour tenir compte des spécificités des matériels d'armement et de l'ouverture européenne.

### • Diversifier les modes d'acquisition

La comparaison avec les prix pratiqués sur le marché international doit être recherchée chaque fois qu'elle est possible et constituer un critère essentiel de choix. Cette analyse est à effectuer soit sur des matériels complets, soit sur des éléments ou sous-ensembles. Une répartition des matériels d'armement en trois catégories est souhaitable, la décision d'acheter à l'étranger ou de faire fabriquer en France étant alors prise en toute connaissance de cause :

**Catégorie 1 :** Les systèmes d'armes majeurs pour lesquels aucune référence internationale de prix global n'existe, même si tous les éléments de comparaison seront systématiquement recherchés. Ce sont les armes de suprématie (armes nucléaires, missiles stratégiques, sous-marins nucléaires, etc) nécessitant le maintien en France, ou parfois en coopération européenne, de compétences et de capacités de production. Les procédures d'acquisition actuelles feront l'objet des rénovations qui viennent d'être citées.

**Catégorie 2 :** Les systèmes d'armes et matériels complexes dont la définition, tant au niveau du besoin que des spécifications, est délicate. Dans le cadre des procédures d'acquisitions actuelles renouvelées, la consultation européenne, voire internationale doit devenir systématique.

**Catégorie 3 :** Les matériels les plus communs (en général ceux disponibles sur le marché sans modification significative ; par exemple véhicules de transport, remorqueurs de port, avions légers d'entraînement, etc). Le recours à la DGA resterait possible mais la recherche du coût minimum au moyen des diverses

procédures d'acquisition sera prioritaire, avec alors définition des procédures adaptées de qualifications et de suivi.

L'achat sur étagère de matériels français ou étrangers existants est souvent une bonne solution à court terme pour les équipements les plus classiques, en prenant garde que tout aménagement des spécifications entraîne une sérieuse augmentation des coûts. Cette politique suppose la réciprocité des échanges, dans le cadre d'une préférence européenne claire.

Au total les choix entre achat sur étagère, programme national et programme en coopération devront désormais s'effectuer à partir d'analyses exhaustives et rigoureuses des avantages et inconvénients - opérationnels, industriels, politiques et économiques - de chaque solution. La préoccupation de coût doit être au coeur de ces choix comme dans tout rapport industriel entre un fournisseur et ses clients.

#### 4. UNE POLITIQUE EN MATIERE D'EXPORTATION.

Résultant de la conjonction de notre politique étrangère indépendante et de la recherche d'autonomie nationale, l'activité d'exportation d'armement de la France a situé notre pays, dans les deux décennies passées, au troisième rang mondial des fournisseurs d'équipements de défense. avec environ 10 % du marché, sensiblement à égalité avec la Grande Bretagne et loin derrière les Etats-Unis et l'URSS, qui se partageaient de façon à peu près égale 70 % du marché mondial.

La France a exporté ainsi environ 35 % de sa production d'armements classiques. Le montant correspondant représente environ 5 % des exportations françaises sur la période considérée, et plus de 15 % des exportations de biens d'équipement. Il s'analyse en solde positif pratiquement net pour notre balance commerciale, nos importations d'équipements de défense étant limitées.

Ces chiffres rendent compte incomplètement des bénéfices que la nation a retirés de l'exportation. En effet, constituant la principale source d'autofinancement de l'industrie nationale et garantissant le maintien des compétences techniques et industrielles, l'exportation nous a permis de rendre compatibles les exigences de notre politique d'indépendance dans le domaine de l'armement avec les limitations liées à la taille de notre pays et de nos forces armées, et à la part des ressources budgétaires que la nation pouvait consacrer à son équipement de défense. L'exportation a aussi été un instrument de la politique extérieure et de la présence de la France dans le monde.

Les exportations sont devenues aujourd'hui plus difficiles, dans une situation marquée par la multiplicité des risques d'instabilité, les réductions liées aux accords de maîtrise des armements et de désarmement, la baisse des budgets de défense dans certaines zones du globe, qui rendent virulente la concurrence entre les entreprises. Cependant la poursuite d'une politique d'exportation est nécessaire, dans le respect d'une politique de maîtrise des flux d'armements.

#### **4.1. L'importance de l'exportation.**

La France maintiendra son effort à l'exportation, à la mesure des besoins économiques qui le motivent, et aussi des objectifs politiques qu'elle poursuit. Elle le fera dans le strict respect des régimes de non prolifération et dans l'esprit des initiatives internationales de modération et de transparence dont nous sommes solidaires. Pour ce faire, la procédure nationale de contrôle des exportations au niveau interministériel<sup>1</sup> est appropriée. Elle doit être maintenue dans son principe, même si elle est susceptible d'aménagements, de même que le principe de décision sur la base de l'examen au cas par cas des demandes d'exportation.

Notre politique en matière d'exportation doit voir son dispositif de soutien renforcé et ses premières adaptations à l'Union européenne engagées.

#### **. Un dispositif renforcé de soutien à l'exportation**

Dans un climat de concurrence toujours plus vive, il nous faut renforcer l'efficacité de notre dispositif d'exportation d'armement par une série d'actions coordonnées :

- sans renoncer à l'idée que la responsabilité commerciale et contractuelle appartient aux industriels, il convient de pouvoir recourir le cas échéant à des accords cadres d'Etat à Etat, ou à des solutions analogues ; cette évolution correspond en effet à celle de la demande, à laquelle nos compétiteurs accèdent.

- à l'instar de la plupart de leurs homologues, nos armées doivent être davantage associées aux opérations d'exportation d'armement, en amont des contrats et au cours de leur exécution ;

---

<sup>1</sup> CIEEMG : Commission Interministérielle d'Etude des Exportations de Matériel de Guerre

- le dispositif d'accompagnement financier doit aussi être amélioré, il convient que notre système de crédit garanti, dans les limites fixées par le respect de nos équilibres financiers nationaux, se montre efficace et adapté ;

- l'approche des compensations, qui s'imposent de plus en plus à nos exportateurs comme une obligation, est à structurer ; la communication entre les industriels de l'armement, traditionnellement isolés, et les autres acteurs de l'activité économique doit d'abord être plus fluide ; par ailleurs, pour les grands contrats, les programmes de compensation pourraient être cautionnés et gérés par l'administration française ;

- les exportateurs doivent recevoir, quand cela est nécessaire, un soutien gouvernemental et politique du niveau de celui dont jouissent nos principaux concurrents ; le préalable à cette action repose sur une bonne information et une bonne coordination interministérielle, utilisées en liaison avec les industriels concernés.

### **• L'exportation et l'Union Européenne**

Faute d'une rapide émergence d'un grand marché intérieur européen des armements fondé sur la préférence européenne, exporter hors de l'Europe apparaît comme une nécessité. Cependant se pose dès maintenant le problème de la compatibilité et de l'unification des réglementations nationales de contrôle des exportations, et à plus long terme celui de l'harmonisation des positions nationales vis-à-vis des exportations d'armement.

Il est nécessaire de rechercher rapidement, de façon pragmatique et en privilégiant le dialogue<sup>4</sup> avec nos principaux partenaires européens, dans le prolongement des arrangements que nous avons su trouver dans le passé avec la RFA et la Grande Bretagne, les conditions dans lesquelles l'autorisation d'exporter vers des pays tiers les produits issus de la coopération industrielle de nos industries d'armement pourra être accordée.

L'internationalisation de l'industrie d'armement invite d'ailleurs à intensifier la concertation entre les Etats impliqués dans des coopérations. A ce titre, pourrait être envisagée la mise en place de structures à haut niveau de consultation, voire de contrôles conjoints, pour l'exportation des principaux matériels co-produits.

Une politique euronéenne harmonisée d'exportation d'armement, avec son appareil et ses procédures de contrôle, est un objectif à terme rapproché, lié à l'approfondissement de la Politique étrangère et de sécurité commune.

#### **4.2. La maîtrise des flux d'armements**

Le contrôle des exportations d'armement a pour objet de concilier les objectifs politiques et économiques de nos ventes d'armes avec le devoir de maintenir, de favoriser ou de rétablir la paix. En ce sens, la politique d'exportation de la France est guidée par des principes de modération et de suffisance. Les critères liés au maintien des équilibres régionaux à des niveaux d'armements bas sont pris en compte dans ses décisions.

Grâce à un dispositif administratif et juridique complet, à l'approche interministérielle permanente et aux règles de conduite établies entre la puissance publique et les industriels de la Défense, le système français de contrôle des exportations vise l'efficacité et la rigueur.

Au plan international, plusieurs cadres ont été développés ces dernières années dont : l'exercice de concertation entre les cinq membres permanents du Conseil de Sécurité, débuté en 1991 ; le registre des armes conventionnelles mis en place au sein de l'ONU ; les travaux de la CSCE ; les efforts d'harmonisation qui ont précédé le Traité sur l'Union Européenne.

#### **. Evolutions futures**

Dans les années à venir, des facteurs nouveaux viendront modifier les conditions d'exercice de ce contrôle et sans doute sa portée. Ils seront d'ordre politique, économique et technique. D'ores et déjà, à la notion de contrôle s'adjoignent celles de transparence, de retenue et de maîtrise des flux qui dépassent le cadre national.

1. Les systèmes de transparence internationale vont se développer. L'évolution prévisible du registre des armes conventionnelles de l'ONU devrait aboutir à un inventaire de plus en plus exhaustif des flux d'armement grâce à l'extension de son aire géographique et à l'affinement du système déclaratoire.

2. La distinction entre armes conventionnelles et armes de destruction massive pourrait s'avérer tenue. Les interférences entre les technologies mises en oeuvre, la multiplicité et l'opacité des sources d'approvisionnement pour la reconstitution de systèmes d'armes, rendent plus difficile à contrôler l'utilisation finale des éléments exportés, notamment des vecteurs.

3. La maîtrise industrielle des produits susceptibles de contrôle à l'exportation ne sera plus seulement nationale. Une part croissante de ces produits proviendra soit de programmes en coopération, soit d'entreprises multinationales, soit de filiales étrangères d'entreprises françaises, soit enfin de la sous-traitance à l'extérieur du territoire.

4. La maîtrise des technologies de pointe constitue un atout stratégique. Sa recherche se traduit par la circulation transfrontalière de supports quasi-immatériels (logiciels) et de scientifiques et techniciens. Les régimes actuels ne sont pas à même de prévenir ces flux qui contribuent à la prolifération dans tous les domaines d'armement.

5. L'Union Européenne s'intéressera aux exportations d'armement et aux transferts sensibles. Une liste de "critères européens" concernant les transferts d'armements conventionnels a été adoptée dès juin 1991. Lors de l'adoption du Traité sur l'Union Européenne, le contrôle des exportations a été mentionné parmi les domaines susceptibles de faire l'objet d'une action commune.

#### **• Positions de la France à l'égard de ces évolutions**

La mise au point d'une méthode générale permettant de traiter de façon responsable la question des transferts internationaux d'armement sera longue, mais il s'agit d'un processus indispensable à la stabilité dans le monde. La politique française s'inspire des principes suivants :

- La France conçoit la politique d'exportation d'armement comme un élément de sa souveraineté.

- Elle souscrit aux efforts de transparence internationale dans le domaine des exportations d'armement et adhère aux principes de retenue qui s'expriment désormais dans des enceintes multilatérales. Elle participe activement aux actions menées en ce sens dans le cadre de forums internationaux.

- Dans le cadre européen, l'harmonisation des politiques et des procédures de contrôle est amorcée. Elle constitue un aspect de la Politique Européenne et de Sécurité Commune et se justifiera d'autant plus que s'accroît le volume des matériels produits en coopération européenne.

- Une politique des transferts internationaux d'armements passe nécessairement par un contrôle des exportations au niveau de chaque Etat. Les Etats ne disposant pas d'un tel système doivent être aidés à le mettre en place : encouragement et soutien à la mise au point des structures administratives adaptées, élaboration des lois nationales appropriées avec contrôles spécifiques, promotion des échanges d'informations entre organismes nationaux chargés de la mise en oeuvre des politiques de contrôle, élaboration de "codes de bonne conduite" dans les régions sensibles.

\*

Le domaine de l'industrie d'armement est sans doute l'un de ceux où la construction européenne ne peut guère attendre. Des pans d'activités entiers sont en cause. Les efforts nécessaires devront s'inscrire dans une politique globale qui comprendra également les exportations et une participation active au contrôle des flux d'armement et des transferts de biens et de technologies.

Préparer l'avenir nécessite que soient cernés très précisément les domaines d'excellence et de souveraineté, car l'Etat ne pourra ni soutenir l'ensemble des activités ni conserver son rôle industriel actuel.

## **Chapitre 8 : L'effort de défense**

L'effort que la France consacre à sa défense résulte d'abord des choix politiques de la nation. Son ampleur est à la mesure de l'enjeu : assurer en permanence la survie, l'indépendance et le rang du pays. Sa définition dépend tant des objectifs définis dans les domaines militaire, technologique, industriel ou international, que des inéluctables contraintes budgétaires. Elle prend également en compte son importance pour l'économie en général et le rôle particulier du secteur industriel de l'armement.

Pour les quinze prochaines années, tout en permettant de répondre aux ambitions de notre politique de défense, l'effort de défense doit s'inscrire dans le cadre d'une méthode de programmation réhabilitée, éclairée par des travaux de planification à long terme.

### **1 - LE NIVEAU DE L'EFFORT DE DEFENSE**

#### **1.1. - Evolution et caractéristiques des efforts de défense de la France et de ses partenaires**

L'analyse des efforts de défense des partenaires de la France met en valeur les particularités propres à chaque pays, et permet de situer le nôtre tout en soulignant ses spécificités.

##### **. L'effort de défense des grands pays industrialisés**

Les Etats-Unis, par l'effort accompli au cours des années 1980, ont accumulé une avance et une supériorité technologique incomparables. En conséquence, ils ont ramené ces dernières années de 6,6 à 4,8 % du PIB leur effort de défense, en réduisant le format de leurs armées. Celui-ci reste toutefois considérable. En outre, l'accent est plus que jamais porté sur la qualité du matériel. Il apparaît que même à 4,8 % de leur PIB et avec un budget de 250 milliards de dollars courants en 1995, les Etats-Unis demeureront la première et seule superpuissance militaire mondiale, d'autant que leurs forces sont dans tous les domaines équipées des matériels les plus modernes. Leurs économies résultent pour l'essentiel de fermetures de bases et de réductions d'effectifs

(30% environ) appliquées à peu près également aux trois armées et aux personnels civils.

L'Allemagne, avec 48 milliards de deutschemarks (soit 163 milliards de francs) a baissé son effort de défense à 2,04 % du PIB. Certes, une comparaison avec la France est difficile car elle porte sur des réalités différentes. Ainsi, l'Allemagne n'a pas de dépenses nucléaires et sa Marine n'est pas comparable à la nôtre. Elle est contrainte à une réduction du format de ses armées (Ouest et Est confondus) par les dispositions du Traité 4 + 2. Par ailleurs, comme celui des Etats-Unis, son budget de défense ne comprend pas la gendarmerie. Le budget allemand est pour l'essentiel consacré aux armées de Terre et de l'Air. Dans les conditions budgétaires qui leur sont faites, les responsables allemands estiment ne pas pouvoir maintenir des armées de 370 000 hommes avec un niveau d'équipements modernes : la remise en question du programme d'avion EFA en est un exemple. Il semble très vraisemblable que l'Allemagne porte, à terme, son effort de nouveau à un niveau supérieur.

La Grande-Bretagne consacre 3,76 % de son PIB à sa défense. C'est le pays dont la situation est la plus proche de celle de la France car il dispose d'une force nucléaire, d'une marine et d'une armée de l'air semblables aux nôtres, du moins quant aux effectifs. En revanche, l'armée de terre entièrement professionnalisée est deux fois moins nombreuse que la nôtre, et le budget britannique n'a à sa charge ni gendarmerie ni établissements industriels étatiques. Parmi les puissances comparables, l'effort de défense britannique est celui qui est le plus voisin du nôtre : hormis le nucléaire et le spatial, la Grande-Bretagne est en mesure d'équiper ses forces de matériels "nationaux". La contrepartie et d'une Royal Navy et d'une Royal Air Force à de respectables niveaux, est une stricte limitation des effectifs de l'armée de terre. Comme l'Allemagne, la Grande-Bretagne fait appel à des personnels civils dans des proportions beaucoup plus importantes que la France (50% de plus).

Le Japon, en maintenant un effort de défense à environ 1 % de son PIB, assure en réalité à sa défense un budget du même ordre de grandeur que la France, l'Allemagne ou la Grande-Bretagne. Mais ce budget est entièrement consacré à la constitution et à la modernisation de forces classiques "d'autodéfense", dont le niveau d'équipement pourrait donner à ce pays, dans une dizaine d'années, une des forces militaires classiques les plus puissantes du monde.

## . L'effort de défense de la France

L'ampleur, les enjeux et les caractéristiques propres de l'effort de défense impliquent une politique de long terme et une cohérence globale, militaire et économique.

La question d'un indicateur synthétique de l'effort de défense, de sa pertinence pour les comparaisons internationales, est posée depuis longtemps. Elle est compliquée par les différences inhérentes aux histoires de chaque pays, notamment aux rapports complexes entre l'Etat, l'industrie d'armement et l'économie dans chacun d'entre eux. Mesurer l'effort financier global de chacun par le rapport de l'ensemble des dépenses de défense, pensions comprises, au produit intérieur brut<sup>1</sup> est la moins mauvaise réponse. C'est la norme retenue par l'OTAN et qui s'est imposée au niveau international. Elle offre l'avantage de séries homogènes dans le temps et entre pays, ce qu'aucune autre référence ne peut établir.

La défense de la nation exige par la nature des équipements en jeu, par la longueur des cycles productifs, par l'investissement dans la formation des hommes qui l'assurent et l'ampleur des moyens financiers en cause, un effort continu et régulier. Le Livre Blanc de 1972 soulignait déjà "qu'il faut avoir clairement conscience qu'une impasse dangereuse sur les moyens de la défense ne se corrige que lentement et peut être irréparable".

Ces raisons expliquent que, depuis 1962, notre effort de défense en matière d'équipement suive l'évolution du PIB, avec une continuité remarquable, que ne démentent pas des inflexions tantôt plus rapides dans les périodes de montée en puissance, dans le domaine nucléaire notamment, tantôt moins rapides. Sur trente ans, l'effort de défense a strictement épousé l'évolution économique du pays mesuré par la progression du produit intérieur brut, comme le montre le graphique ci-joint.

Au-delà des bouleversements politiques, économiques ou sociaux qui ont pu marquer cette période, c'est la continuité d'un effort de la nation tout entière pour sa défense qui s'impose. Avec une grande régularité dans le temps, cet effort nous place, en termes relatifs, loin derrière les Etats-Unis, légèrement en dessous de la Grande-Bretagne et devant l'Allemagne (graphique joint).

---

<sup>1</sup>La France a jusqu'à présent rapporté son effort de défense au Produit intérieur brut (marchand). L'ensemble des pays industrialisés utilisent la référence du PIB. La même règle est ici retenue, les rythmes d'évolution par rapport au PIB<sub>m</sub> et au PIB étant analogues : les graphiques ci-joints illustrent ces évolutions qui intègrent, comme pour l'ensemble des statistiques OTAN, les pensions.

En 1977, Gendarmerie et pensions incluses, la part des dépenses de défense était de 3,56 % du PIB. Ce taux a alors connu une augmentation jusqu'en 1982 pour atteindre 3,98 % du PIB. Depuis lors il n'a cessé de décroître pour être aujourd'hui de 3,38 % du PIB. Ce mouvement a affecté toutes les armées, qui ont perdu 40 000 emplois en 1991 et 1992, et plus particulièrement l'armée de terre :

. Armée de terre : suppression de 4 des 13 divisions organiques, de deux structures de corps d'armée, des régiments nucléaires Pluton et de 21 Etats-majors territoriaux ;

. Armée de l'air : passage de 450 appareils de combat à 390 ;

. Marine : diminution des programmes d'équipement de 2 SNLE de nouvelle génération, de 2 sous-marins nucléaires d'attaque et de plusieurs bâtiments de moindre importance.

Il faut savoir qu'une variation de plus ou moins 0,1% du PIB correspond, pour l'effort de défense, à environ 7 milliards par an soit, sur une période de dix ans, à une différence de plus ou moins 70 milliards de francs, c'est-à-dire l'équivalent de certains grands programmes.

Les comparaisons avec l'effort de défense de nos voisins sont utiles pour situer celui de notre pays. Trois caractéristiques se dégagent :

- la France est la seule puissance militaire de niveau comparable qui consacre plus de 50% de son budget aux investissements (52% en 1993). La situation originale de la France est à l'évidence liée au choix de la politique de dissuasion nucléaire (25% des investissements) et à une politique industrielle de souveraineté. Si notre pays a pu consacrer une telle part aux investissements, c'est en grande partie dû au choix d'un modèle d'armée mixte.

- depuis 1989, tous nos partenaires ont, davantage que nous, réduit leur effort de défense. Sur une base de 100 en 1990, la France est, en 1993, à l'indice 95,7, la Grande-Bretagne 94,4, l'Allemagne 84 et les Etats-Unis 83,3. Ces diverses réductions nationales ont été répercutées de façon variée en ce qui concerne les dépenses de l'Alliance Atlantique. L'ensemble des Etats membres de l'UEO assure désormais 28 % de ces dépenses, alors qu'il en prenait à sa charge 36 % en 1985.

- la répartition de cette réduction de l'effort de défense entre dépenses d'équipement et de fonctionnement, et au sein de ces dernières, s'est opérée de façon variable selon les Etats. Il apparaît qu'en matière de dépenses de fonctionnement, la France a plus contraint celles relatives au personnel que ses partenaires. Ceux-ci ont tous privilégié une diminution très importante des dépenses d'équipement. C'est le cas pour les pays membres de l'UEO et notamment pour la Grande-Bretagne. C'est surtout le cas de l'Allemagne, dont la baisse des dépenses d'équipement est si prononcée (- 40%) qu'elle devrait s'inverser dans quelques années pour pourvoir au remplacement des matériels anciens actuellement utilisés. Enfin les Etats-Unis ont également réduit leurs dépenses d'équipement mais ont parallèlement décidé de tempérer l'incidence de ces réductions sur leur industrie par l'octroi de crédits de reconversion. Ils semblent en outre avoir pris les mesures assurant la pérennité de leur capacité de modernisation et la sauvegarde de leurs compétences afin de garantir leur supériorité dans la quasi totalité des domaines.

## **1.2. - L'effort de défense à venir de la France**

Le niveau des ressources consacrées à la défense doit répondre au projet politique du pays et aux exigences de sa sécurité. Il est déterminé par sa volonté d'indépendance et le souci de garantir son autonomie stratégique, dans le cadre de l'affirmation progressive du projet européen en matière de défense. Il implique de participer aux équilibres militaires en Europe et de disposer d'une capacité d'action sur la scène internationale répondant aux principes exposés précédemment.

Il appartient aux prochaines lois de programmation d'organiser dans le temps la mise en place des capacités attachées à ces missions et l'évolution progressive vers un nouveau modèle d'armées. Cette transition, qui accompagne le passage à une nouvelle ère stratégique, requiert un effort spécifique de la part de la France d'ici la fin du siècle.

La dernière décennie a été en effet caractérisée, dans le domaine de l'équipement des armées, par l'essor des études et développements exploratoires, fruits des efforts de notre recherche, publique et privée. Ceux-ci ont été et sont encore largement financés par l'Etat, ce qui est l'une de nos singularités par rapport à nos alliés. La part des études et développements représentait alors plus de 30% de l'investissement annuel de la défense

Une autre phase a commencé, dominée par les fabrications d'équipements et leur livraison aux armées. Dans les années qui viennent, la part des fabrications dans les dépenses d'équipement consacrées aux armements conventionnels doit s'élever progressivement. Cet accroissement des fabrications classiques est une priorité. Elle correspond à la nécessité opérationnelle, fixée à notre politique d'armement, d'équipement des forces armées. Elle permet la livraison de matériels majeurs pour l'action des forces, renouvelant des systèmes d'armes conçus et produits pour la plupart dans les années 1970. Elle est cohérente avec l'accent que nous mettons désormais sur une stratégie nouvelle d'emploi de nos moyens classiques, à distance du territoire national, dans un environnement le plus souvent multinational.

Or il faut simultanément tirer, en ce qui concerne la définition des moyens, les enseignements des crises où nous avons été engagés depuis 1990 et préparer les armées des années 2000-20 15. Cela implique, par exemple, l'étude et le développement de moyens nouveaux de renseignement spatial, d'équipements répondant aux impératifs de mobilité stratégique et tactique des forces, ou de projection de puissance.

La mutation stratégique dans laquelle nous sommes entrés a donc un coût inéluctable, dès lors qu'il s'agit en particulier d'assurer la permanence de la dissuasion nucléaire, le respect des priorités nouvelles des capacités de renseignement, commandement, mobilité, ainsi que les moyens d'action des forces de projection.

Elle implique aussi des choix difficiles. Dans une industrie dont le cycle de décision dure parfois dix ans et le cycle de fabrication autant, les réorientations sont laborieuses et les inflexions douloureuses, lorsqu'elles sont jugées possibles stratégiquement, économiquement, socialement. En outre, l'arrêt de chantiers, le renoncement à des fabrications, s'ils sont la sanction d'un choix politique déterminé, sont d'autant moins aisés qu'ils annulent les fruits de l'effort d'investissement souvent lourd qui a précédé.

Il revient aujourd'hui à l'effort de défense à la fois d'assurer la livraison des équipements indispensables aux armées dans les prochaines années, compte tenu de leurs missions, et d'engager les inflexions préparant progressivement l'adaptation du modèle d'armées des années 2000-20 10. Il permet aussi de donner sa place à une industrie d'armement qui participe de notre souveraineté et joue un rôle dynamique dans notre développement stratégique et économique.

Il faut enfin tenir compte de l'incertitude stratégique qui caractérise la période à venir, dont les scénarios exposés précédemment rendent compte, y compris en ce qui concerne l'avenir de notre sécurité en Europe.

Dans ces conditions, compte tenu à la fois des objectifs de notre politique de défense, des contraintes et des incertitudes qui viennent d'être rappelées, la France maintiendra son effort sur l'ensemble de la période considérée.

Cette orientation est à la fois contraignante et ambitieuse.

D'une part, elle est contraignante pour nos armées et l'ensemble du système de défense. Elle imposera en effet un effort de rigueur. On peut estimer à au moins 3% la croissance annuelle en volume nécessaire pour financer l'ensemble des programmes en cours. La nature des missions nécessitera de disposer de nouveaux systèmes d'armes et d'équipements. Des arbitrages intéressant l'ensemble des programmes en cours ou prévus seront dès lors nécessaires afin de dégager des ressources et pour que le poids de l'héritage n'hypothèque pas la mise au point des dispositifs nouveaux jugés prioritaires.

Il semble cependant que ces adaptations pourraient être facilitées de deux façons :

. Une politique de diminution des coûts des programmes doit, comme il est indiqué par ailleurs, être engagée de façon résolue. Il convient de rendre ceux-ci compatibles avec les ressources budgétaires. Les dérives des coûts, qui rendent caducs les efforts de programmation, doivent être absolument combattues.

. Une certaine pause dans la modernisation de notre outil nucléaire doit permettre d'accentuer l'effort au profit des équipements classiques. Une action de ce type ne produirait cependant d'économies qu'à moyen terme.

D'autre part cette orientation est ambitieuse pour la puissance publique dans son ensemble. Les impératifs économiques et financiers seront en effet très forts dans les années à venir. La loi quinquennale sur la maîtrise des dépenses publiques le souligne en fixant, pour les trois prochaines années! à 0,4 % la moyenne de la réduction annuelle du volume des dépenses hors service de la dette. Maintenir un effort de défense notable est, dans ce contexte plus encore qu'avant, significatif de l'attachement

de la nation à celle-ci. Par ailleurs, le rang d'une nation dépend de son effort de défense mais aussi de sa situation économique et de sa compétitivité.

S'il est illusoire d'envisager un accroissement des ressources consacrées à la défense dans les prochaines années, leur maintien est une ambition qui implique en particulier de ne pas utiliser les crédits nécessaires comme un élément d'ajustement de l'équilibre budgétaire. Donnée pour le moyen terme, cette ambition se heurte cependant à une difficulté de court terme. Les finances publiques de la France se sont profondément détériorées. La charge de la dette publique atteint 200 milliards de francs en 1993. Le rétablissement de notre situation économique implique un redressement rapide de ces finances. Or les projections réalisées dans le cadre de la préparation de la prochaine loi de programmation montrent un écart de plusieurs dizaines de milliards de francs entre les crédits disponibles d'ici l'an 2000 et le modèle de référence d'équipement des Armées .

Dans ce cadre, la stabilisation de l'effort de défense à son niveau actuel sur l'ensemble des quinze prochaines années nécessitera des choix.

## **2 - PLANIFICATION ET PROGRAMMATION**

Le poids des investissements de défense représente plus de 50% des investissements totaux budgétisés par l'Etat. Le principe du budget annuel ne saurait donner une visibilité suffisante pour l'acquisition d'équipements dont l'étude et le développement s'étendent sur une dizaine d'années. C'est pourquoi il est nécessaire de recourir à une planification puis à une programmation.

. La planification a pour objet de définir des "modèles d'armées" à l'horizon d'une quinzaine d'années. Elle fixe les grandes missions et indique les priorités opérationnelles fondamentales et les moyens essentiels nécessaires pour atteindre ces objectifs.

Le dernier exercice de planification a été lancé en 1981, dans le contexte de la guerre froide, et achevé en 1983 par la définition du "modèle 2000" et des "maquettes 95" associées. Aucune planification globale n'a été menée à terme depuis cette date.

Les orientations définies dans ce Livre Blanc seront traduites dans une planification à long terme, qui dessinera les étapes permettant de parvenir à un nouveau modèle d'armées. Elle sera présentée en Conseil de défense.

• La programmation appréhende un horizon de cinq à six ans. S'exprimant sous forme de loi, elle fixe précisément les priorités opérationnelles et définit les choix majeurs d'équipement. Elle détermine l'enveloppe financière prévisionnelle pour chaque année couverte. Six lois ont ainsi été votées depuis 1960 ; le projet 1992- 1994 n'a pas été soumis au vote du Parlement.

La programmation est un outil indispensable pour couvrir un processus industriel long et pour assurer la cohérence entre les programmes. Elle est également nécessaire pour prévoir l'environnement et les flux de soutien (logistique, infrastructures, munitions). C'est enfin pour le gouvernement l'occasion d'effectuer des arbitrages, de fixer le niveau financier de l'effort qu'il entend consacrer à la Défense et de soumettre l'ensemble à l'approbation du Parlement.

La programmation, comme plus généralement la définition de la politique d'équipement, fait appel à trois logiques :

- une logique de besoins opérationnels définie notamment par les Etats-Majors et l'Etat-major des armées en liaison avec la Délégation générale pour l'armement pour ce qui concerne sa traduction technique ;

- une logique financière qui détermine la procédure budgétaire ;

- une logique industrielle, qui, si elle n'est pas première dans la définition des besoins d'équipement, reste une préoccupation majeure.

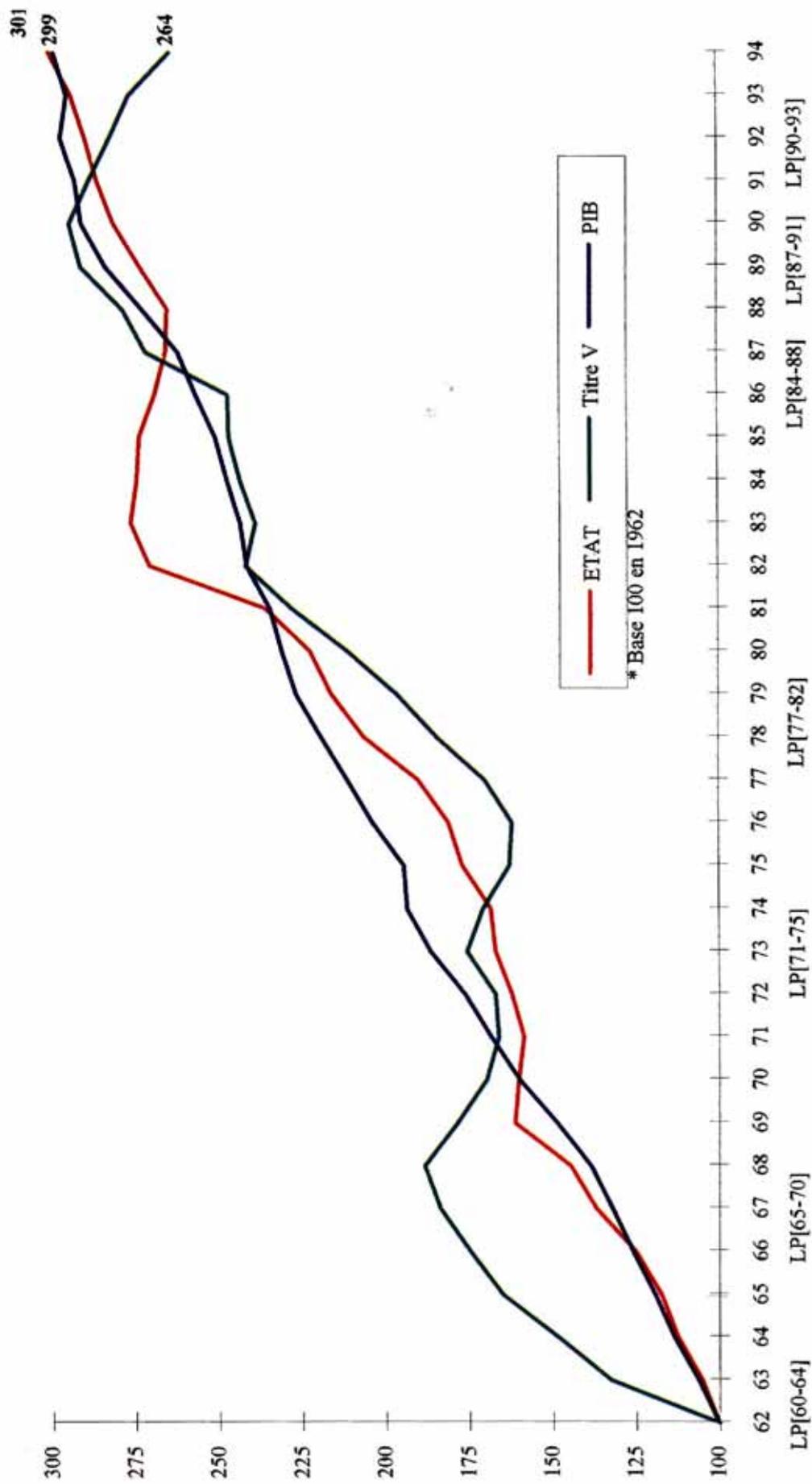
La mise en oeuvre de ces trois logiques, s'exerce principalement à l'occasion des travaux de programmation et de préparation du budget. Elle est en outre soumise à la contrainte de l'annualité budgétaire, dont le principe fixe rigoureusement les limites de la programmation pluriannuelle. Aux termes de l'ordonnance du 2 janvier 1959, l'évaluation des dépenses pluriannuelles faite dans le cadre des "lois de programme" n'a qu'un caractère prévisionnel et ne peut engager l'Etat au-delà de l'horizon de l'année budgétaire. L'interprétation pratique de ces dispositions n'a jamais souffert d'atténuations.

Or, la constitution de notre outil de défense a montré qu'une forte et constante volonté permettrait seule de traduire effectivement l'effort recherché. Dans le cas contraire, la réalisation des programmes s'écarte tellement des intentions que la prévision perd toute signification.

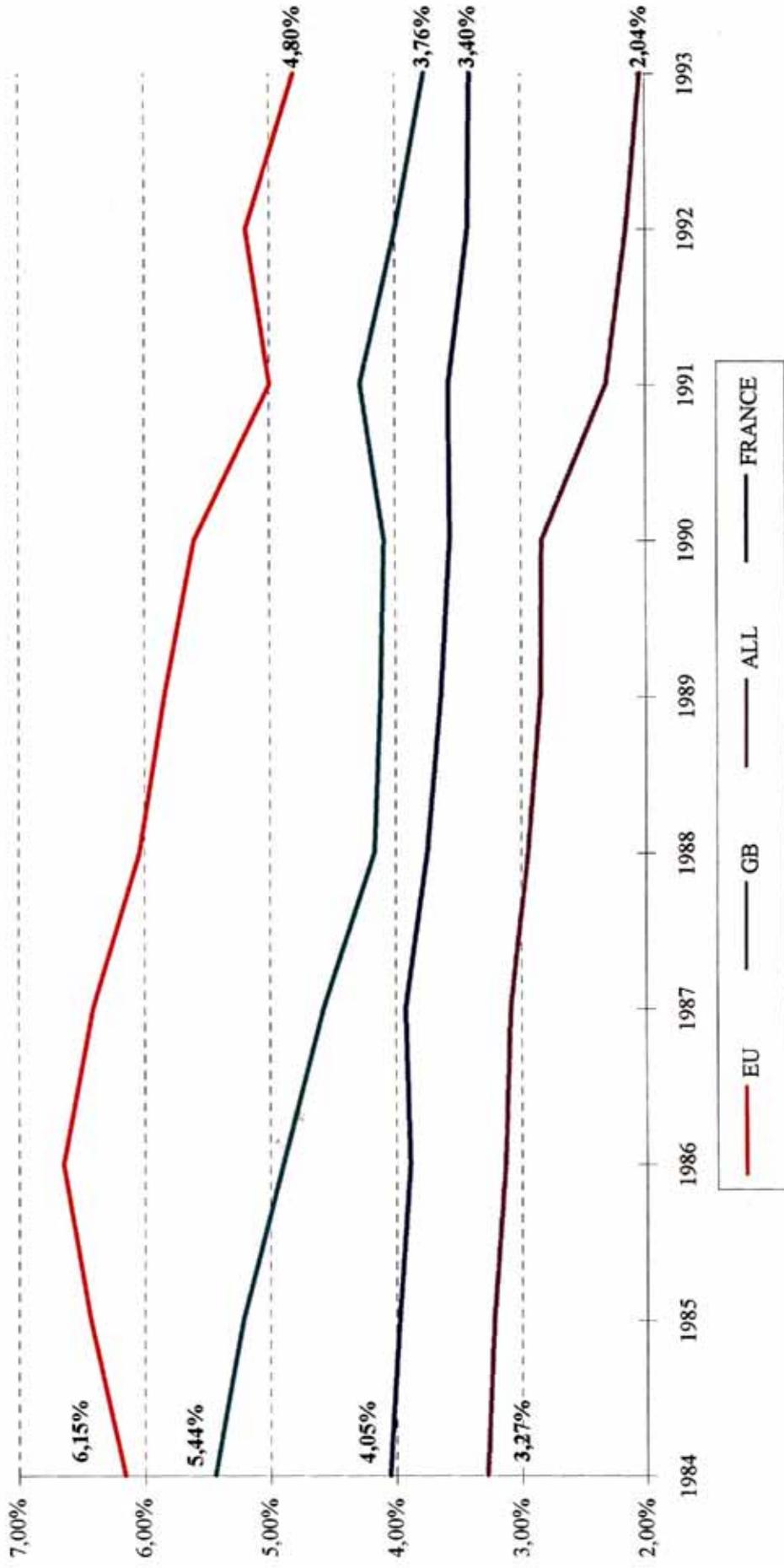
Des lois pluriannuelles de programmation assureront la traduction financière des orientations du Livre Blanc et de la future planification à long terme. En termes de contenu, une loi de programmation doit comprendre tous les éléments indispensables à la cohérence des développements prévus. Il faut donc y inclure l'ensemble des dépenses d'investissements (Titre V). Mais l'expérience montre que la distinction entre les crédits de fonctionnement (Titre III) et d'investissement (Titre V) ne permet pas toujours de rendre compte de la cohérence et de la portée des dépenses correspondantes. C'est pourquoi il paraît nécessaire de prévoir une programmation des effectifs. Cette prévision devrait s'étendre aux effectifs du temps de guerre, c'est-à-dire après mobilisation.

Afin d'améliorer le suivi de la programmation, un rapport annuel du Ministre de la défense au Premier Ministre rendra compte, chaque année, de l'exécution de la loi de programmation militaire.

# CROISSANCES COMPAREES DU BUDGET DE L' ETAT, DES INVESTISSEMENTS DE LA DEFENSE ( TITRE V ) ET DU PIB\*



## EVOLUTION COMPAREE DU PRELEVEMENT DE LA DEFENSE SUR LE PIB



## 4ème PARTIE

### DEFENSE ET SOCIETE

#### Chapitre 9 : Défense et société

##### 1. ARMEE ET NATION.

###### • Les relations Armées-Nation

Depuis qu'en 1439, par une ordonnance royale, dite d'Orléans, déclarée conforme par les états du Royaume - corps intermédiaires nécessaires, alors, au rétablissement du pouvoir royal - Charles VII institua l'armée permanente, l'histoire de France est indissociable de celle de son armée. L'Etat centralisé et l'armée régulière **contribuent** à façonner la plupart des valeurs de la société française, depuis l'impératif de 'a règle jusqu'au sens du service public. Au cours des siècles, si les hommes évoluent, si les gouvernements changent, si la forme de la guerre se modifie, la nécessité du combat demeure et le génie de la France "... se reflète fidèlement au miroir de son armée" (Ch DE GAULLE La France et son armée)

Voici deux siècles, les Français fondaient leur Nation sur le consentement de chacun des citoyens à vivre sous une loi commune. Si la révolution fut aussi une forme de déchirement dans notre histoire, qui se perpétua à travers de vives querelles dont nous percevons encore les échos aujourd'hui, l'immense travail législatif, l'affirmation de principes nouveaux, le rassemblement un moment réussi du peuple français demeurent. Surtout, avec l'irruption sur la scène politique du citoyen, c'est aussi un nouveau type de rapports entre la défense et la société qui se crée.

La nation en armes : les décrets de 1793 et la loi Jourdan de 1798 ne peuvent se comprendre si l'on ignore la naissance d'une nouvelle société qui fait aussi du citoyen un soldat ; qui fait triompher ses principes à travers l'Europe ; qui suit un mouvement, une histoire bouleversée.

L'armée républicaine issue de la révolution et fondée sur ce devoir qu'a tout Français de contribuer à la défense de son pays, quelle que soit la forme qu'elle prenne, au fil des années, a traversé deux siècles dont bien des moments ne furent pas - loin s'en faut - harmonieux. Mais que le peuple français demeure, tout compte fait, responsable de sa défense, est le principal vecteur de l'esprit de défense qui unit

l'Armée à la Nation dont elle est à la fois, le prisme et le miroir - ce qui fait que l'on ne peut concevoir l'une sans l'autre.

Cet esprit de défense est fondé non sur un nationalisme étroit, mais sur un patriotisme ouvert, qui défend à travers la France des valeurs universelles : pour cette raison, il n'est vraiment fort et assuré que lorsqu'il unit la nation tout entière.

C'est dire l'importance de l'esprit civique.

Il s'exprime, d'abord, à travers le tissu des communes françaises dont le demi-million d'élus est un vecteur puissant de l'esprit civique et de l'esprit de défense mêlés, réseau de développement sans pareil et levier puissant d'une incitation à l'effort commun de la Nation pour sa défense.

Il se diffuse, aussi, à travers les liens qui unissent la Défense à l'Education nationale et aux universités. Respecter les grands accomplissements du passé, y puiser des modèles de valeur, d'effort, d'engagement au service de l'autre ; comprendre les idées, les attitudes, les différences aussi entre des systèmes différents et complexes et éclairer ensemble l'avenir ; prendre conscience que défendre, éduquer, former sont des enjeux communs dont bien des aspects sont partagés.

Il s'explique, enfin, par une volonté sans faille d'informer. Informer suppose une grande capacité d'échanger, d'écouter, de comprendre, qui se traduise par des lieux concrets, par des espaces de débat public où la Nation retrouve son Armée.

Au premier rang de ceux-ci, le Parlement, ses commissions, ses pouvoirs : à lui , il appartient de dire l'effort que la nation est prête à consentir, d'en assumer le sens, d'en préserver la durée.

Des instituts comme l'Institut des Hautes Etudes de Défense Nationale sont l'instrument privilégié de ce dialogue entre l'Armée et la Nation et le gage de l'unité de la pensée, de l'étude et de l'esprit de défense, réunis au sein d'une Ecole Militaire dont tout converge pour qu'elle soit restaurée comme le lieu par excellence d'une réunion intellectuelle entre la société et la défense.

A l'heure où, plus que jamais, il n'est de défense que dans la globalité et la permanence, la perméabilité croissante entre la défense et la société - les hommes et les femmes qui les composent, les enjeux auxquels elles sont confrontées, la recherche féconde de leur unité, de leur identité, de leur singulière communauté - tout milite pour que soit comprise et confirmée l'exemplarité des liens qui les unissent et qui sont, aussi, un élément puissant de la continuité républicaine de notre pays.

“La spécificité” des armées ne doit enfin pas souffrir - mais au contraire s’enrichir - de tout élargissement du champ d’action qu’elles couvrent et qui concourt à la défense nationale, considérée dans son sens le plus large.

Simultanément, les actions d’information et de relations publiques ont eu pour objectif de mieux faire connaître à l’opinion l’image d’une armée moderne. Les actions humanitaires dans lesquelles elles sont engagées, leur rôle au service de l’Organisation des Nations Unies ont accru leur crédit dans l’opinion, sensible aux critères de solidarité et d’utilité. Le développement des formes civiles du service national, la participation des armées aux missions de service public, en particulier dans le domaine de la protection des populations, sont jugées avec faveur par nos concitoyens. Ces sentiments, dans l’ensemble favorables à l’institution militaire, sont certes dûs à la reconnaissance de la fonction opérationnelle des armées, mais aussi à l’appréciation de son “rôle social”, et de sa contribution à la cohésion de la société.

### • Efforts de développement

Cette situation rend possible une approche moins rigide et plus approfondie des questions de défense dans notre pays. Le rapprochement entre la Défense et l’Education nationale doit être poursuivi et accentué afin de favoriser ainsi le renouveau de l’esprit civique, puisque la société et la jeunesse comprennent mieux l’importance des problèmes de sécurité dans le monde contemporain et le rôle de la défense dans la vie nationale.

La volonté de développer cette politique de relations entre l’Armée et la Nation se concrétisera en privilégiant quatre domaines d’action.

Le premier est celui des actions d’information sur l’institution militaire.. Elles rendent aisée la compréhension et gagnent l’adhésion de l’opinion publique. L’effort d’explication maintenu depuis vingt ans, avec des succès réels, mérite d’être poursuivi et développé.

Le second intéresse les institutions et les organismes, notamment l’IHEDN, qui rassemblent des représentants de la société civile et du monde militaire pour créer des échanges.

Le troisième domaine est plus vaste et plus difficile à explorer, il n’en n’est pas moins important pour l’avenir de la pensée stratégique en France. Il s’agit des centres de recherche et de réflexion qui offrent aux universitaires, aux industriels, aux sociologues, aux historiens, civils et militaires: de travailler ensemble pour imaginer et proposer les voies possibles de la défense de demain ; fondations et instituts, privés ou publics, où se développera la culture collective de défense et s’épanouira la réflexion stratégique ; lieux où seront étudiées les formes nouvelles d’expression de la violence, où se formulera le discours public moderne adapté à l’environnement géostratégique

actuel et à l'esprit du temps. Ce renouveau de la pensée stratégique se fondera sur un fort courant d'échanges et de réflexions et aura besoin de se faire connaître et de s'exprimer. Les problèmes de défense, plus familiers et mieux compris des citoyens, seront alors naturellement intégrés dans la vie nationale.

Enfin, la revitalisation des réserves contribuera à l'effort de défense, appuyée sur l'aspiration profonde de très nombreux réservistes à participer de façon concrète à la défense du pays ; sous toutes les formes et d'abord sous les formes militaires auxquelles leur caractère opérationnel donne la priorité, mais aussi sous les formes relevant de la défense non militaire qui appellent les révisions des mécanismes d'affectation de défense. Ces réserves dites "civiles" méritent une attention particulière et leur organisation deviendra une voie privilégiée du rapprochement entre les armées et la société civile.

Rattachée au concept de constitution de forces, l'idée d'un dipôle civilo-militaire est semble-t-il l'une des meilleures réponses aux risques multiformes qui pèsent sur la sécurité du pays.

\*

En réalité, l'harmonie des relations armée - nation suppose un partage équilibré et reconnu des responsabilités des uns et des autres. C'est à ce titre qu'une présence militaire répartie sur l'ensemble du territoire national est essentielle. Élément-clef de la défense, l'armée, par sa présence, sensibilise la société civile à la vigilance. La densité du tissu militaire français - à laquelle contribuent les Armées et la Gendarmerie, qu'il s'agisse d'unités des forces, des services, d'écoles, d'installations diverses - contribue au sentiment de sécurité. En cas de crise, et sans méconnaître ses responsabilités propres, la collectivité attend des forces armées qu'elles remplissent leurs missions spécifiques, et qu'elles demeurent ce qu'elles sont : l'élément le plus achevé de la cohésion nationale.

## **2. LES FORMES CIVILES DU SERVICE NATIONAL.**

Le service militaire demeure l'épine dorsale du service national. Il lui confère sa légitimité. Mais l'évolution de la notion de défense, élargie à tous les secteurs de la vie nationale comme à certains aspects de la vie internationale, permet la diversification des modalités d'exécution du service.

Les formes dites "civiles" du service national s'intègrent dans une telle évolution qui, dans la mesure où elle reste mesurée et contrôlée, peut consolider dans l'esprit

public la tradition du service national ; elle en élargit l'assise ; elle confirme la même démarche de solidarité. Aux yeux de l'opinion publique, en effet, sont justifiées celles des formes du service national qui participent pleinement à la défense, conformément à l'ordonnance de 1959. Ainsi s'explique le développement parallèle depuis trente ans de multiples formes civiles qui, avec le service militaire, ont pour la plupart des objectifs de solidarité et de cohésion sociales, et qui s'effectuent au profit de la collectivité nationale et du développement de pays amis.

### • La situation actuelle

Depuis 1965, cinq formes civiles du service national ont été légalisées :

- le service de l'aide technique depuis 1965 : 1 000 appelés en 1994 ;
- le service de la coopération depuis 1965 : 6 200 appelés ;
- le service des objecteurs de conscience depuis 1983 : 5 000 appelés ;
- le service dans la police nationale depuis 1985 : 8 700 appelés ;
- le service de sécurité civile depuis 1992 : 960 appelés.

A ces formes civiles officielles du service national se sont ajoutés huit protocoles conclus entre la ministre de la Défense et d'autres départements ministériels : Anciens combattants (depuis 1976), rapatriés (1983), formation professionnelle (1983), handicapés (1991), éducation nationale (1991), ville (1991), emploi (1992), environnement (1993). Ces protocoles ont pour objet de mettre des appelés effectuant leur service militaire à la disposition d'organismes civils. Ils ont concernés 5 100 appelés en 1993.

Au total les formes civiles et les protocoles représentent, en 1994, un effectif de 27 000 appelés, soit près de 10 % du contingent. En outre, plus de 8 000 appelés militaires sont affectés annuellement à des unités telles que, par exemple, celles de la sécurité civile, ou des sapeurs-pompiers de Paris et de Marseille.

### • Des critiques nées d'un développement insuffisamment maîtrisé

Certaines des formes civiles sont très proches du service effectué dans les armées : par la durée, par le type d'emploi, par le régime de vie des appelés. Il s'agit des services dans la police nationale, dans les sapeurs-pompiers et dans les autres unités de la sécurité civile. Ces formes de service ne sont pas critiquées, même si elles exercent une forte sélection sur le contingent.

Bénéfiques, les autres formes de service présentent aujourd'hui divers défauts. liés, pour l'essentiel, à leur développement jugé excessif et à des modalités d'exécution souvent mal maîtrisées.

Certaines de ces formes se sont éloignées, plus ou moins, de leur objectif initial. Ainsi en est-il de ces appelés de l'aide technique et de l'objection de conscience, qui sont parfois utilisés à des fins peu conformes aux objectifs initiaux. De même, et surtout, alors que le service de coopération a pour but de faire participer les jeunes Français au développement de pays étrangers, il s'effectue principalement dans des pays développés d'Europe et d'Amérique du Nord. Les trois pays qui accueillent le plus de coopérants sont les Etats-Unis d'Amérique, la Grande-Bretagne et l'Allemagne.

Les appelés des formes civiles bénéficient par ailleurs d'avantages souvent très supérieurs à ceux qui sont consentis pour le service militaire. Il en va notamment ainsi pour les protocoles et pour le service en coopération. Certaines formes peuvent en outre masquer le début d'une carrière professionnelle.

Au total, plusieurs formes civiles sont perçues comme offrant une possibilité d'éviter un service contraignant et d'obtenir des avantages matériels, alors que le service militaire serait, de ces points de vue, pénalisant. Ce défaut de rigueur et de transparence dans les conditions de recrutement et d'exécution du service contribue à l'existence d'un sentiment d'inégalité entre les appelés civils et militaires.

### **. Des orientations pour l'avenir**

Si les formes civiles correspondent à un réel besoin et sont une source de consolidation du service national, diverses orientations doivent en renforcer les bases d'un développement harmonieux et durable.

- Quant aux finalités des formes civiles, une plus grande rigueur est nécessaire pour revenir à l'intention du législateur (aide technique, objecteurs de conscience, coopération). Le statut ambigu des protocoles ne peut être conservé en l'état. Ceux-ci devraient en partie être transférés dans les formes civiles du service national, et pour le reste disposer d'une base juridique qui les limiterait à des actions bien définies et temporaires.

La réforme qui s'impose doit avoir un triple but : donner un fondement juridique au dispositif ; le rationaliser et le simplifier ; permettre son contrôle de manière plus efficace.

- Quant au déroulement des formes civiles, la première nécessité est d'imposer une gestion sans favoritisme de la ressource. A l'opacité actuelle des procédures de choix des appelés, qui fait la part trop belle à la cooptation, doit succéder une plus grande transparence.

La seconde orientation doit concerner le contrôle des formes civiles et leur coordination. Chaque ministre doit être en charge de l'encadrement et de l'emploi des jeunes Français qui lui sont affectés, le ministre de la défense conservant un rôle de mise en cohérence nationale de la ressource. En liaison avec le ministre de la défense, le Préfet doit quant à lui, recevoir localement, dans son département, mission de coordonner et de contrôler les conditions d'exécution des formes civiles du service national. Un comité composé de responsables civils et militaires sera placé auprès de lui.

- Quant au régime de rémunérations des appelés servant dans les formes civiles, une unification est nécessaire (régimes des soldes et de prestations).

- Quant aux durées actuelles des services, elles doivent être conservées : 20 mois pour l'objection de conscience, 16 mois pour l'aide technique et la coopération et 10 mois pour les services assimilables à un service militaire.

### **3. LA DEFENSE CIVILE**

Les évolutions internationales et l'apparition de nouvelles menaces imposent de développer une conception globale de la défense au sein de laquelle la défense civile trouverait la part essentielle qui lui est due.

#### **. L'organisation actuelle de la défense civile et la participation militaire.**

Les missions de la défense civile sont normalement dévolues au Ministre de l'Intérieur qui dispose à cet effet de moyens propres, la sécurité civile et la police nationale. La direction de la sécurité civile a pour mission prioritaire de protéger la population. Elle met en oeuvre des moyens spécialisés.-avions, hélicoptères, équipes de déminage- et s'appuie sur quelque 230 000 sapeurs pompiers de plus en plus professionnalisés. La police nationale, forte de 130 000 hommes, assure le maintien de l'ordre et la surveillance du territoire et les interventions au profit des installations sensibles. La police de l'air et des frontières a la charge du contrôle des frontières.

Le Ministre de l'Intérieur bénéficie, pour le maintien de l'ordre et la protection des points sensibles, du concours permanent de la gendarmerie nationale. Les armées participent en permanence au dispositif général de sécurité par la mise à disposition d'unités spécialisées, sapeurs-pompiers de Paris, marins-pompiers de Marseille, unités d'instruction et d'intervention de sécurité civile.

Le Ministre de l'Intérieur peut obtenir le soutien des armées, et au besoin leur appui, dans diverses circonstances exceptionnelles.

Pour la mission de protection des populations, il s'agit de faire appel à des capacités d'intervention immédiatement disponibles, à des effectifs importants, à des moyens spécialisés dont ne disposent pas les services civils de l'État. Ce concours devient plus fréquent au fil des ans.

Pour la mission de maintien de l'ordre public, qui relève en priorité de la police et de la gendarmerie nationale, la participation des armées doit rester exceptionnelle et limitée à des situations de crises graves. Par ailleurs, les armées peuvent apporter un concours occasionnel déterminant dans la mise en oeuvre des plans de fonctionnement minimum. En cas de besoin, elles mettent alors à disposition des personnels et des moyens de transport.

Pour la mission de maintien de la continuité d'action du gouvernement, les armées peuvent participer à la protection des installations sensibles (installations prioritaires de défense, points sensibles de première et deuxième catégories). Enfin, la nécessité dans laquelle se trouverait le gouvernement de maintenir la continuité de son action, de protéger les populations et de sauvegarder les organes indispensables à la défense nationale, pourrait le conduire à décider la mise en oeuvre de la défense opérationnelle du territoire (DOT). Celle-ci ne serait complètement mise en oeuvre qu'en cas d'agression extérieure ou de menace caractérisée. Alors, et en tant que de besoin, elle rassemblerait l'ensemble des forces vives de la nation afin de s'opposer à toute attaque du territoire en quelque endroit que ce soit. La défense maritime du territoire, la défense aérienne du territoire, l'ensemble de la défense civile et la DOT forment la Défense du Territoire. Son organisation est globale. Sa mise en oeuvre est adaptée aux circonstances.

### • Un nouveau développement pour la défense civile

Face aux menaces nouvelles quel qu'en soit le caractère, qui peuvent atteindre la sécurité du territoire, chacun doit prendre conscience de ses responsabilités. Sans imaginer, forcément, des structures nouvelles, il convient de diminuer notre vulnérabilité aux atteintes à la sécurité des installations sensibles, des communications, des accès aux centres vitaux. Ces différents domaines supposent des réponses spécifiques. De même, les unités de sécurité civile doivent être en mesure d'assurer efficacement leur mission de protection des populations, en leur attribuant les moyens de prévention et de secours nécessaires.

Cet effort en faveur de la défense civile incombe avant tout à chaque administration concernée de l'État : Intérieur, Transport, Communication, Énergie, Industrie, Économie. Dans leur domaine respectif, celles-ci doivent prendre en compte cette dimension de l'effort de défense. Faire émerger cette priorité nécessite, comme il est souligné par ailleurs, qu'un regroupement interministériel des divers budgets

permette d'en rendre compte, dans un document particulier. Dans le cas contraire, la défense civile continuerait à rester seconde, malgré l'objectif réaffirmé d'une conception globale de la défense.

A l'échelon central, les Hauts Fonctionnaires de Défense, placés directement auprès des ministres pour les assister dans l'exercice de leurs responsabilités de défense, intensifieront leur action en s'attachant, d'une part à déceler les principales vulnérabilités des secteurs d'activités relevant du domaine de compétence de leur ministère afin de préparer les parades et les ripostes envisageables, d'autre part à vérifier dès leur élaboration que les dispositions prises dans leur secteur prennent en compte les sujétions de la défense. A cet effet, ils bénéficieront d'un pouvoir renforcé.

Ce rôle accru de la défense civile n'implique pas de confier aux armées des tâches qui incombent à d'autres. L'effort engagé doit justement permettre de leur demander des concours mesurés. Les armées ne doivent se substituer ni dans l'action sur le terrain, ni dans l'esprit des responsables et des citoyens, aux moyens de la sécurité civile. Il faut éviter la banalisation de leurs interventions : elles ne doivent intervenir que lorsque les moyens civils dont disposent les administrations -ou ceux qu'elles ont éventuellement requis- sont insuffisants, inadaptés, inexistant, ou lorsque l'urgence le justifie.

Ce caractère exceptionnel de l'intervention des armées doit être particulièrement souligné dans le cas du maintien de l'ordre public. Il s'agit là d'une mission à laquelle les armées ne sont pas formées, pour laquelle le recours à celles-ci, lorsqu'il est décidé, doit s'effectuer dans le cadre des dispositions légales. Il reste normalement circonscrit et limité aux missions d'appui et de soutien. Pour maintenir la continuité du service public, l'instauration d'un "service réduit" assuré par les entreprises civiles concernées est préférable à la substitution de ces services par les armées.

Pour autant, l'efficacité des interventions militaires au profit de la défense civile doit être maintenue. L'utilisation optimale des armées est d'autant plus indispensable que la réduction de leur format, et notamment celui de l'armée de terre, allège sensiblement le "tissu militaire national" traditionnel. Certains départements n'accueillent aucune unité militaire autre que celles de la gendarmerie. Cette discontinuité dans le dispositif territorial ne doit en rien diminuer l'efficacité de la réponse des armées aux impératifs de défense. L'objectif consiste à identifier les unités des forces armées qui seront capables d'intervenir rapidement, en tous points du pays, avec les moyens en personnels et matériels spécialisés, dès lors que ceux dont dispose l'échelon territorial concerné s'avèreraient insuffisants ou inadaptés. C'est là un concept nouveau, celui de projection intérieure.

Enfin, la pertinence du concept de défense opérationnelle du territoire (DOT) ne s'impose plus aujourd'hui avec la même force. Même si elle ne peut être

écartée en raison des risques mortels qu'elle présente, l'hypothèse d'un conflit majeur en Europe, menaçant l'intégrité du territoire et la survie de la nation, est peu probable à l'horizon du Livre Blanc. Pour tenir compte de cette nouvelle situation, la notion de "défense terrestre", qui doit être approfondie, correspond à la prise en compte, dès le temps normal, de l'éventualité de crises graves et de forte intensité où le concours des Armées est indispensable au fonctionnement des institutions.

### • La coordination des pouvoirs civils et militaires

La coordination des Pouvoirs civils et militaires doit permettre d'assurer dans des conditions d'efficacité maximale les interventions de défense civile. L'échelon le plus approprié est celui de la zone de défense, lieu où s'articulent au mieux les compétences civiles et militaires. Cet échelon de droit commun et interministériel en matière de défense doit être renforcé, tant sur le plan budgétaire, que par le concours en personnel des différents ministères.

La qualité des relations unissant l'autorité préfectorale et l'autorité militaire est essentielle au bon déroulement d'opérations qui ont souvent un caractère d'urgence. Dès lors, ces relations doivent préexister et être entretenues tant à l'échelon de la zone de défense que sur le terrain. Au sein de la zone de défense, le général commandant la circonscription militaire de défense est le mieux à même d'assurer auprès du préfet de zone le rôle de conseil dans l'utilisation des moyens des armées. Il coordonne l'action de la défense terrestre qui regroupe l'ensemble des actions pouvant être menées par les armées au profit de la défense civile.

Exception à la vocation générale de la zone de défense, l'emploi de certains moyens militaires très spécialisés doit relever directement de l'administration centrale, voire de l'autorité politique nationale. De même, l'échelon national doit assurer la coordination entre les différentes zones de défense et le transfert des moyens requis lorsque ceux-ci ne sont pas stationnés dans la zone concernée.

Enfin, le rôle éminent des collectivités locales et des élus doit être souligné. En premier ressort, le maire est le garant de la sécurité de ses administrés, il a une connaissance approfondie et pragmatique des réalités locales et des besoins d'une population dont il assume, au premier niveau, la responsabilité. Cette connaissance du milieu est un apport irremplaçable et indispensable en matière de défense civile, tant dans la mise en oeuvre des mesures de protection que dans la diffusion de l'information sur la gestion des risques.

La protection des populations requiert donc un partenariat entre l'Etat et les élus, même si l'unité de direction des opérations constitue une exigence majeure dans la gestion de toutes les situations de tension ou d'instabilité. Les maires tiennent un rôle significatif en apportant leurs concours aux préfets, par l'exercice de leurs

pouvoirs de police notamment. Ce rôle doit se développer largement dans la préparation et la mise en oeuvre des efforts en matière de défense civile, au sein de chaque zone de défense.

#### **4. LA DEFENSE ECONOMIQUE.**

Comme la défense civile, la défense économique voit son importance croître, au regard des menaces et des vulnérabilités nouvelles. Son nécessaire renforcement doit s'insérer dans le cadre de la construction européenne.

##### **• Défense économique et construction européenne**

Les décisions de politique économique de la France sont désormais, en grande partie, transférées au niveau européen, à la fois pour l'élaboration des décisions et pour la définition des marges d'action nationale. De ce fait, la défense économique ne relève plus que partiellement du niveau national. Ainsi en est-il de la protection des activités économiques de base et du contrôle des transferts de technologie pour ne citer que ces deux exemples.

La construction communautaire est à la source de nouvelles interdépendances, qui dépassent, par leur nature même, les frontières d'un seul Etat. En outre, les principes de libre circulation des personnes, des biens et des services peuvent s'opposer à la capacité des Etats à mobiliser tous les moyens disponibles et nécessaires en cas de crises.

Les impératifs de sécurité et les règles économiques entrent en contradiction. Les problèmes posés par le régime pétrolier ou le contrôle de l'espace aérien en sont la preuve évidente.

L'efficacité des dispositifs nationaux de défense est affectée par ces évolutions.

L'inadéquation croissante du niveau national pour définir une politique de défense économique se conjugue à la nécessité, elle aussi accrue, d'une telle politique. La solution passe par la constitution à terme d'une défense économique européenne. Avec la politique de défense et de sécurité commune, le traité sur l'Union Européenne ouvre la voie à un tel processus, par la perspective d'un ajustement des cadres juridiques des Etats-membres.

## • Une défense économique diversifiée

La réduction de nos vulnérabilités économiques se pose en termes différents, selon le caractère plus ou moins stratégique des activités. Il importe de chercher et de mettre en oeuvre, en liaison avec nos partenaires européens, des réponses adaptées à chaque secteur. Les instruments juridiques ainsi que les structures de coordination qui permettront de les atteindre devront être progressivement mis au point. Quatre secteurs sont à privilégier.

Le premier est celui de l'industrie d'armement. En application de l'article 223 du traité de Rome, l'autonomie de décision des Etats y demeure entière. L'ensemble des orientations mentionnées plus haut quant aux évolutions des industries liées à la défense doit permettre de contenir, et de réduire, nos vulnérabilités en la matière.

Le deuxième secteur est celui des services publics de base sans lesquels aucune défense ne peut s'organiser. Il s'agit des transports et de leurs infrastructures, du génie civil, de la production et du stockage d'énergie, des réseaux de télécommunication et de distribution (eau, gaz, électricité, pétrole . ..). Les déréglementations envisagées obligeront à prendre ces services en compte, au plan national et au plan européen, avec le souci de laisser aux Etats la possibilité d'opérer des réquisitions. Les actions de projection de forces militaires peuvent en effet nécessiter la réquisition ou l'affrètement sous contrainte légale de moyens de transport aérien ou maritime.

Le troisième secteur est celui des technologies et industrie duales. Il comprend l'espace, l'électronique, l'informatique, l'aéronautique, le nucléaire. . . Une politique européenne est nécessaire, ainsi dans le domaine spatial, et devra, alors, prendre en compte les impératifs de défense économique. Dans d'autres cas, en l'absence de toute politique commune, la solution passe par la coordination des politiques des différents Etats concernés.

Le quatrième secteur comporte toutes les capacités qui ne concernent pas directement la défense? mais qui renresentent les clés de l'indépendance économique : recherche fondamentale, ingénierie nucléaire, banques de données, et certaines productions spécifiques. Le lien avec la défense est parfois délicat à établir pour certaines de ces activités. Il est cependant évident et ne saurait être négligé ou ignoré.

## **5. L'ORGANISATION INTERMINISTERIELLE DU RENSEIGNEMENT.**

L'importance nouvelle du renseignement est la conséquence des évolutions internationales. Elle doit être prise en compte dans l'organisation et l'activité des structures françaises compétentes.

Le corps de doctrine national en matière de renseignement est conforme aux principes de l'ordonnance du 2 janvier 1959. La fonction de renseignement couvre ainsi l'ensemble des domaines de l'action gouvernementale. Au coeur même des enjeux de la souveraineté nationale, constituant de ce fait un impératif premier de la défense, la plupart des ministères y participent directement.

L'orientation et la coordination de leurs activités en la matière sont assurées, sous l'autorité du Premier ministre, par le Comité Interministériel du Renseignement (CIR). Celui-ci établit le plan national de renseignement soumis à l'approbation du Président de la République. Les efforts des différents services pour le recueil, l'exploitation et la contre-ingérence doivent être poursuivis et intensifiés. Mais le caractère multiforme et permanent des problèmes contemporains - activités mafieuses, ingérences étrangères, risques de terrorisme - pose à notre système de renseignement un véritable défi.

Ce défi nous impose de faire du renseignement stratégique une réelle priorité, qui devra bénéficier des ressources indispensables aux capacités qui lui sont demandées. L'amélioration de cette fonction nécessite dès lors de concentrer les efforts, de mieux l'inscrire dans le processus de décision des hautes autorités gouvernementales, de développer l'animation de la recherche, aux plans ministériel et interministériel.

L'expression nouvelle des besoins conduira au renforcement de la coordination des activités de renseignement par des structures souples et appropriées. L'effort portera, en tout premier lieu, sur la préparation de synthèses destinées aux autorités gouvernementales.

## **6 - DEFENSE ET OPINION PUBLIQUE**

- L'enjeu

L'information est désormais au coeur du fonctionnement de nos démocraties. Surabondante, et partielle à la fois, elle influence en continu des populations naturellement disposées à s'émouvoir, à s'indigner ou à s'inquiéter devant l'image d'événements propres à les impressionner. Ce phénomène, qui touche

l'ensemble des pays occidentaux, tend d'ailleurs à faire réagir uniformément les opinions publiques. Ses excès imposent une réflexion en matière de défense et conduisent à s'interroger sur le traitement et la hiérarchisation de l'information par les médias.

Les pouvoirs publics et les médias peuvent avoir des opinions divergentes de la gravité d'une situation, les seconds dramatisant des faits jugés par ailleurs banals, ou au contraire considérant comme secondaire ce que le gouvernement juge important. Par ailleurs une surenchère est toujours possible entre des médias soumis à des impératifs économiques de concurrence. La réalité d'une situation peut s'en trouver totalement faussée : les exemples récents en sont fréquents. Enfin les médias, pour des raisons techniques, peuvent être conduits à résumer, à présenter le spectaculaire, telle une image-choc extraite de son contexte, soulignant le sensationnel tout en ne décrivant que très imparfaitement la situation.'

La capacité de manipulation de l'opinion publique à partir de tels instruments est donc réelle ; en période de crise, elle peut perturber le fonctionnement des pouvoirs publics; elle peut, à la limite, desservir l'intérêt national et la défense. Dans le cas particulier des actions terroristes, les moyens d'information ont une importance capitale. Sans eux, le terrorisme n'a qu'une action limitée. Avec le retentissement que les médias peuvent donner à toute action de ce type, il devient un fléau capable de mettre à mal les capacités de réaction des démocraties les plus solides.

### • **Transparence et partenariat**

Le juste milieu paraît difficile à trouver entre liberté totale et restriction de l'information. Dans le premier cas, la préservation du secret, la sécurité des personnes, le bon déroulement d'une opération pourraient être compromis. Dans le second, l'action des pouvoirs publics serait sans doute facilitée, mais quelle confiance l'opinion publique pourrait-elle accorder à une information censurée ?

Les Services d'Information et de Relations Publiques des Armées (SIRPA) sont chargés, d'une part du traitement de l'information de défense, d'autre part de la promotion des forces armées. Ce dernier aspect de leur action est permanent et indépendant, la plupart du temps, de l'actualité directe.

L'intérêt national et le respect des règles démocratiques doivent permettre de définir le champ d'action où représentants de la défense et des médias pourront travailler ensemble, en toute clarté, efficacement. Le principe de base est, à cet égard, celui de la transparence. Pour éviter les actions de désinformation -faux bruits, rumeurs, suspicions, interprétations-, chacun doit d'abord s'efforcer de diffuser une information factuelle précise et claire ; de réagir dans l'instant en suivant au plus près

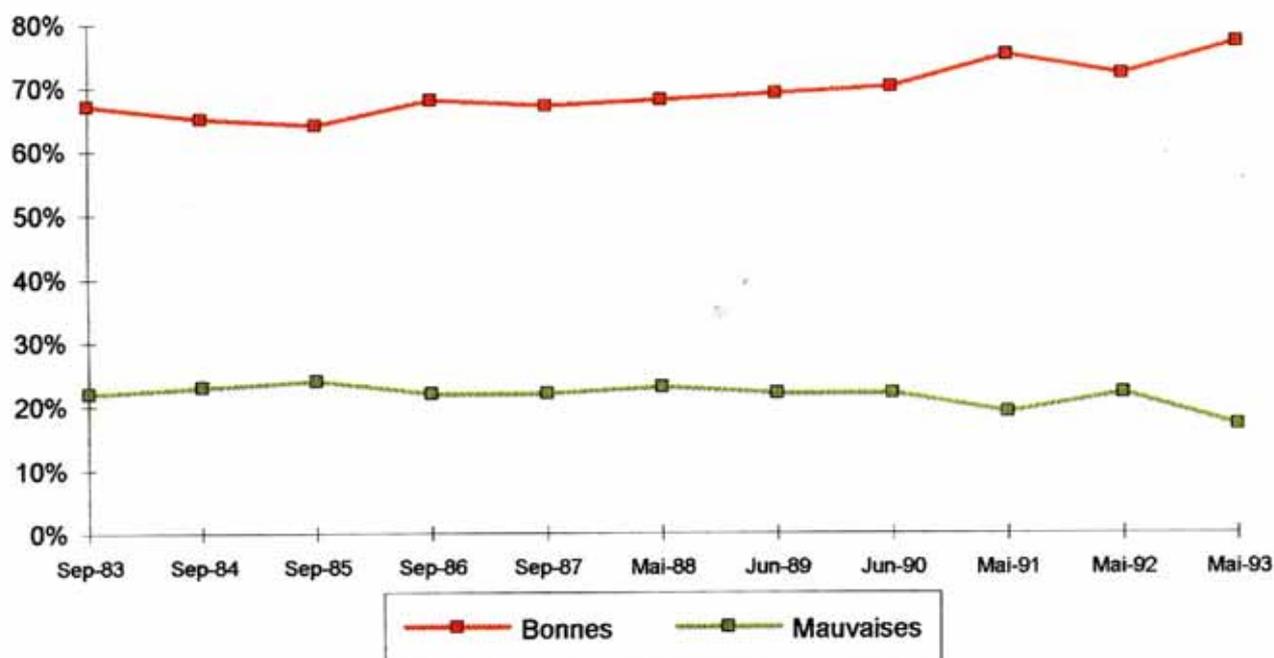
le cours des événements ; enfin lorsqu'elle est avérée et nécessaire, d'annoncer et de justifier toute rétention ou tout contrôle.

Cette orientation suppose une confiance réciproque entre responsables de la défense et représentants des médias. Les uns et les autres doivent comprendre et accepter les contraintes inhérentes à chaque type de situation. Cette confiance, fruit d'une fréquentation régulière, sera renforcée par l'instauration d'une instance de concertation et de conseil, où les deux parties pourront mieux évaluer besoins, exigences et contraintes de chacun. On y débattrait, alors, des procédures à suivre en temps de crise et de conflit ou du traitement d'informations, prêtant à confusion ou interprétation dans certaines situations du temps normal. Un certain nombre de règles, étayées par l'expérience et communément acceptées, se dégageront ainsi progressivement.

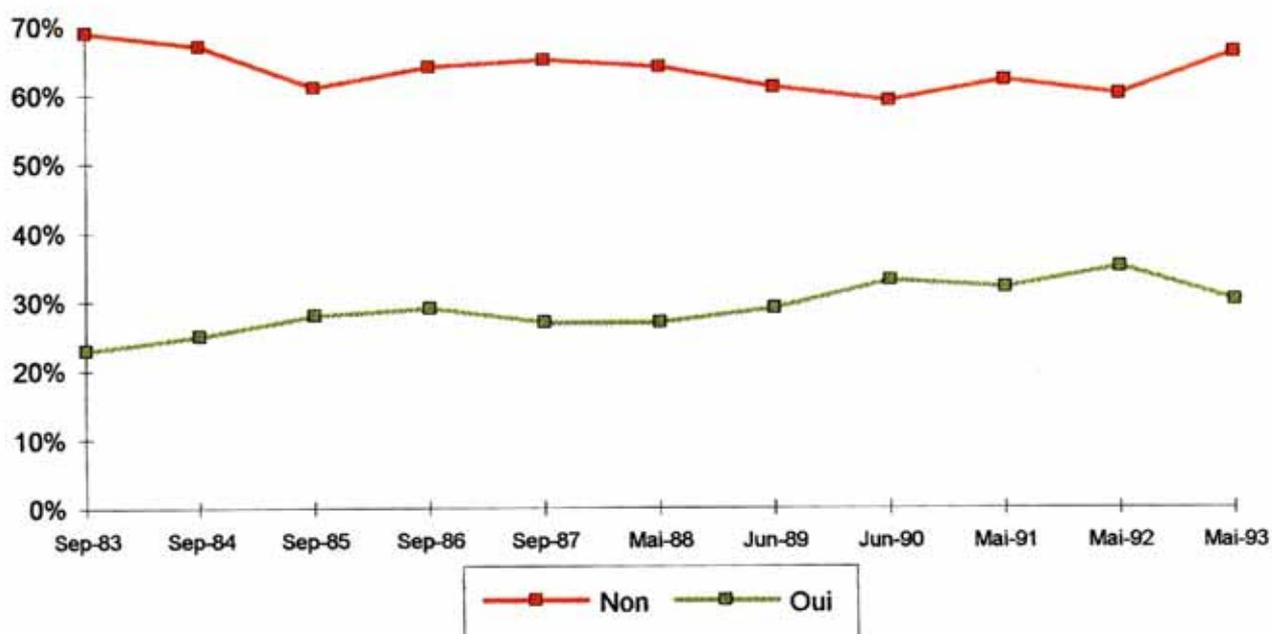
Un partenariat de fait doit s'instaurer entre les services d'information des armées et les journalistes accrédités et instruits des problèmes de défense. Les officiers des forces armées chargés des relations avec les médias doivent avoir reçu une formation aux techniques de l'information ; être de véritables spécialistes des médias. Une même connaissance des techniques professionnelles, une même déontologie de l'information, un même souci de servir l'intérêt national et la démocratie, telles seront les qualités conjointes des uns et des autres, pour un partenariat réussi.

# DEFENSE ET OPINION PUBLIQUE

## OPINIONS DES FRANCAIS SUR L'ARMEE



## LA FRANCE POURRAIT-ELLE ASSURER SA DEFENSE SANS LE SERVICE NATIONAL ?



## CONCLUSION

La guerre est, aujourd'hui, revenue dans notre quotidien. Sous ses formes les plus insidieuses, comme sous ses formes les plus horribles : sociétés instables, conflits régionaux, ethniques, culturels ou religieux.

Les valeurs que nous défendons - la démocratie, l'Etat de droit, les droits de l'homme - ne sont pas universellement partagées. La France fait partie d'une minorité de pays privilégiés, dont les idéaux qui fondent l'esprit de défense doivent être réaffirmés avec force.

Dans le dialogue constant entre mémoire et modernité, nous devons réfléchir à des formes nouvelles de reconquête de la conscience collective, sans laquelle il n'y a ni civisme ni identité. Le civisme et l'identité d'aujourd'hui sont ouverts, et non fermés comme ils pouvaient l'être au XIX<sup>ème</sup> siècle. Dans une société moderne et démocratique, c'est la condition pour que le citoyen, acteur de la vie collective, conçoive que la défense est l'affaire de tous, donc la sienne ; pour qu'en retour, dans un contexte d'affaiblissement des liens sociaux, les forces armées exercent une fonction d'intégration des Français, de toutes origines, à un destin commun et à une espérance commune.

Cette "culture de la défense" n'est pas un consensus obligatoire, qui reposerait sur un illusoire sentiment de sécurité.

Un citoyen doit, d'abord, connaître tout ce que suppose d'efforts financiers, technologiques, intellectuels, mais aussi d'engagement de tous, civils et militaires, notre situation particulière : un des pays à responsabilités mondiales.

Il doit, ensuite, prendre conscience du fait que la défense repose sur la cohérence de la réflexion, mais aussi sur quelques sacrifices. Le confort d'aujourd'hui, même s'il est relatif, ne peut pas être acquis au prix de l'insécurité extérieure ou de l'affaiblissement national, demain.

Il doit enfin être convaincu de la force du lien qui existe entre une politique de défense vigilante et efficace et une politique extérieure fondée sur la recherche, le maintien et le développement de la paix dans le monde.

Quand se rencontrent une stratégie d'Etat, les valeurs d'une société et l'intelligence des situations, alors émerge une culture de défense. C'est l'ambition de ce Livre Blanc sur la défense, qui veut porter la marque et la trace de la France, de son rayonnement et sa mémoire, de son patrimoine et de son histoire.

## **Commission du Livre Blanc**

### **Président**

Monsieur Marceau LONG  
Vice-Président du Conseil d'Etat

### **Membres**

#### **Premier Ministre**

Monsieur le Général d'Armée Maurice SCHMITT  
Gouverneur des Invalides

Monsieur Philippe MARLAND  
Conseiller pour les Affaires Intérieures  
auprès du Premier Ministre

Contre-amiral Patrick LECOINTRE  
Chef du cabinet militaire du Premier Ministre

Monsieur le Général d'Armée Aérienne Achille LERCHE  
Secrétaire Général de la Défense Nationale

Monsieur Bernard de MONTFERRAND  
Conseiller pour les Affaires Diplomatiques  
du Premier Ministre

#### **Défense**

Monsieur Renaud DONNEDIEU de VABRES  
Chargé de Mission auprès du Ministre d'Etat, Ministre de  
la Défense

Amiral Jacques LANXADE  
Chef d'Etat-Major des Armées

Monsieur Henri CONZE  
Délégué Général pour l'Armement

Monsieur François ROUSSELY  
Secrétaire Général pour l'Administration

Monsieur le Général de Corps Aérien Jean RANNOU  
Chef du Cabinet Militaire du Ministre d'Etat, Ministre de  
la Défense

Monsieur Jean-Claude MALLET  
Directeur chargé des Affaires Stratégiques

### **Affaires Etrangères**

Monsieur Bruno RACINE  
Chargé de mission auprès du Ministre des Affaires  
Etrangères  
Directeur du centre d'analyses et de prévisions (CAP)

Monsieur Jean-Marie GUEHENNO  
Ambassadeur de France auprès de l'UEO

Monsieur François BARRY-DELONGCHAMP  
Direction des Affaires Politiques  
Chef du service des affaires stratégiques

### **Budget**

Madame Isabelle BOUILLLOT  
Directeur du Budget

### **Intérieur**

Monsieur Jean RIOLACCI  
Préfet  
Haut fonctionnaire de Défense

### **Recherche**

Monsieur Jérôme PAOLINI  
Chargé de Mission auprès du Ministre de l'Enseignement  
Supérieur et de la Recherche

### **Industrie**

Monsieur Didier LOMBARD  
Directeur Général des Stratégies Industrielles  
Ministère de l'Industrie des Postes et Télécommunications  
et du Commerce Extérieur

## **Coopération**

Monsieur Antoine POUILLIEUTE  
Directeur de Cabinet du Ministre de la Coopération

## **Commissariat à l'Energie Atomique**

Monsieur Roger BALERAS  
Directeur des Applications Militaires

## **Personnalités**

Monsieur Thierry de MONTBRIAL  
Directeur de l'IFRI

Monsieur Raymond LEVY  
Président d'honneur de RENAULT S.A.

Monsieur Jean PRADA  
Cour des Comptes

Monsieur Gabriel ROBIN  
Ambassadeur

Monsieur le Général d'Armée Mary-Jean VOINOT  
Inspecteur Général des Armées

Monsieur le Recteur Michel ALLIOT

## **Secrétariat Permanent**

Général Eric de la MAISONNEUVE  
Secrétariat Général de la Défense Nationale

Contre-Amiral Philippe MALLARD  
Délégation aux Affaires Stratégiques  
Ministère de la Défense

Monsieur Marc GUILLAUME  
Maître des Requêtes au Conseil d'Etat

<b>PLANS            D'ILLUSTRATION</b>
--

- CHAPITRE 1        - CARTES DE L'EUROPE EN 1914, 1958 ET 1993
- CHAPITRE 3        - LA THEORIE DES ENSEMBLES APPLIQUEES  
                          À L'EUROPE DES ALLIANCES  
                          - EVOLUTIONS DES FORCES STRATEGIQUES  
                          NUCLEAIRES PREVUES PAR LES ACCORDS  
                          START I ET START II
- CHAPITRE 4        - PRESENCE DE LA FRANCE DANS LE MONDE  
                          - EXEMPLE DE DEPLOIEMENT HORS DU  
                          TERRITOIRE METROPOLITAIN
- CHAPITRE 5        - ARTICULATION DES FORCES ARMEES
- CHAPITRE 6        - TAUX D'ENCADREMENT ET DE  
                          PROFESSIONNALISATION COMPARES  
                          DES FORCES EN 1993 (E.U.-FR-GB-ALL)
- CHAPITRE 8        - CROISSANCES COMPAREES DU BUDGET DE  
                          L'ETAT, DES INVESTISSEMENTS DE LA DEFENSE  
                          (TITRE V) DU P.I.B.  
                          - EVOLUTION COMPAREE DU PRELEVEMENT  
                          DE LA DEFENSE/ PIB (E.U.-FR-GB-ALL)
- CHAPITRE 9        - DEFENSE ET OPINION PUBLIQUE