

*Que
sais-je?*




**LA DÉFENSE
NATIONALE**



Jean-Luc Mathieu

puf



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
Kahle/Austin Foundation

QUE SAIS-JE ?

La défense nationale

JEAN-LUC MATHIEU

Conseiller-maître à la Cour des comptes

Deuxième édition mise à jour

8^e mille



DU MÊME AUTEUR

- Doriot et le parti populaire français*, thèse, Institut d'études politiques de Paris, 1956.
- Initiation aux faits économiques et sociaux*, Fernand Nathan, 10 vol., 1967 à 1971, en collaboration.
- Les institutions spécialisées de l'ONU*, Masson, 1977.
- Les DOM-TOM*, PUF, coll. « Politique d'aujourd'hui », 1988.
- La Communauté économique européenne : marché ou État ?*, Nathan, 1990.
- Migrants et réfugiés*, PUF, coll. « Que sais-je ? », 1991.
- Histoire des DOM-TOM*, PUF, coll. « Que sais-je ? », 1993.
- La défense de l'environnement en France*, PUF, coll. « Que sais-je ? », n° 2662, 1994.
- L'outre-mer français*, PUF, coll. « Politique d'aujourd'hui », 1994.
- Les grands problèmes de population*, PUF, coll. « Que sais-je ? », 1994.
- La protection internationale de l'environnement*, PUF, coll. « Que sais-je ? », 1994.
- La Nouvelle-Calédonie*, PUF, coll. « Que sais-je ? », n° 2515, 1995.
- L'insécurité*, PUF, coll. « Que sais-je ? », 1995.
- Environnement et tourisme. Un tourisme compétitif et durable grâce à un environnement pérennisé*, en collaboration, La Documentation française, 1997.
- La maîtrise des finances publiques*, Flammarion, coll. « Domino », 1997.
- La défense internationale des droits de l'homme*, PUF, coll. « Que sais-je ? », n° 2733, 1997.
- La politique fiscale*, Economica, 1999.
- L'Union européenne*, PUF, coll. « Que sais-je ? », n° 2925, 2002.

Que Mme Francette Taillé, qui a assuré la mise en forme de ce texte, soit remerciée.

ISBN 2 13 053194 6

Dépôt légal — 1^{re} édition : 1996
2^e édition mise à jour : 2003, janvier

© Presses Universitaires de France, 1996
6, avenue Reille, 75014 Paris

INTRODUCTION

Que veut-on défendre, avec qui et comment ? Il est « essentiel », c'est-à-dire vital, que les questions qui touchent à la défense d'un peuple recueillent un large assentiment. C'est à la société tout entière qu'il revient de choisir les grandes orientations qui concernent éventuellement sa survie ; elle doit donc en débattre. Or, les « professions de foi » entre des candidats à l'élection présidentielle de 1995 et de 2002 n'ont rien exprimé alors même que des choix fondamentaux s'imposaient, aussi bien en 1995 (puisque c'est l'année d'après que le président J. Chirac a décidé de supprimer la conscription, c'est-à-dire le service national obligatoire pour tous les hommes) qu'en 2002 (puisque les attentats terroristes du 11 septembre 2001 auraient dû être le levier d'une réflexion intense sur la défense des Européens donc des Français).

Le peuple français jugé peut-être infantile n'est donc jamais appelé à se prononcer, dans la clarté que prépare un grand débat national, sur un ensemble de problèmes qui touchent pourtant aux raisons qu'il pourrait avoir d'accepter, ou de refuser, de se battre et de mourir.

La crise que traverse la défense a de multiples aspects : érosion de l'esprit civique, repli des citoyens sur la sphère privée, défaillance des politiques qui n'ont pas fait suffisamment de choix, incertitudes des armées, difficultés des industries d'armement.

Pour quoi – ou contre quoi – sommes-nous prêts à combattre ? Que veut-on défendre ? La défense d'un pays repose d'abord sur la volonté déterminée de ses citoyens de se battre, s'il le faut, pour sauvegarder un « bien commun », ensemble d'acquis et d'aspirations spirituels et matériels. On ne peut se battre, et bien se battre, que pour ce que l'on entend protéger et, parfois même, promouvoir¹, avec détermination.

1. Ainsi, promouvoir la « liberté » peut conduire à prendre les armes pour aller, hors de ses propres frontières, combattre ses ennemis. C'est par exemple ce que firent ceux qui allèrent en Espagne se battre contre le franquisme de 1936 à 1939.

Or, depuis longtemps, les bases de l'esprit civique s'érodent : la société française s'est organisée de telle sorte que les plus riches continuent à s'enrichir et à jouir d'une sécurité pour leur présent (revenus d'emploi et cadre de vie) et leur avenir qui sont, en même temps, de plus en plus clairement refusés à d'autres. L'insécurité de lendemains qui ne chantent plus atteint le moral de couches croissantes de la population. Peut-il exister une volonté forte et partagée des Français de défendre une société quand celle-ci est minée par les inégalités, les injustices, les exclusions, le racisme et les scandales ? La cohésion sociale s'effrite ; l'esprit de défense, sur laquelle elle s'appuie, s'estompe. L'éducation civique a presque disparu en France. Il en va de même de l'enseignement d'une morale de solidarité qui a pourtant de vieilles origines tant religieuses que laïques dans ce pays. Les valeurs qui, il y a encore une cinquantaine d'années, ont justifié le sacrifice de nombreux résistants et de beaucoup d'Américains, venus combattre le totalitarisme auquel ils n'étaient pourtant pas personnellement et physiquement confrontés, n'ont plus, dans nos sociétés occidentales, la puissance mobilisatrice qu'elles ont jadis eues.

Il est incontestable que l'ancien service national – incluant le service militaire – supprimé en 2001, en raison de toutes les critiques fondamentales qu'on pouvait lui faire (de moins en moins universel et très inégalitaire) devait être profondément rénové, pour retrouver, radicalement modernisé, l'esprit du « peuple en armes », et réduit dans sa durée. Il n'en a pas été ainsi. La décision du président J. Chirac de supprimer tout service national obligatoire pour les jeunes hommes est un choix politique fondamental de société (et non pas seulement un problème militaire, technique) qu'on est en droit de critiquer par les conséquences nombreuses qu'il provoque ou peut provoquer. Ce choix a été accepté par les partis politiques et l'opinion avec le lâche soulagement que procure l'abandon d'une contrainte, même si elle constitue une dimension essentielle à la cohésion sociale.

Cette décision a d'abord eu pour conséquence de rendre les citoyens étrangers à ce qui les concerne : leur défense. La volonté de se défendre s'étiole. Et ce n'est pas « l'appel de

préparation à la défense », ridicule par sa brièveté (une seule journée), à laquelle sont astreints de participer, chaque année, quelque 800 000 garçons et filles, qui peut inverser le mouvement. Résultat, les citoyens « chargent » cet instrument, l'armée, de plus en plus professionnalisée et complexe à comprendre, de la responsabilité de les défendre sans toujours clairement exprimer contre quoi : les régimes agressifs qui violentent leurs nationaux ou leurs voisins ? le fanatisme ethnique et « religieux » d'un si grand nombre de dirigeants et de peuples dans le monde ? les dangers les menaçant directement (attentats terroristes, feux de forêts, etc.) ? ou seulement les menaces qui pèsent sur leurs sources d'approvisionnement en pétrole, qui ont justifié l'envoi d'une puissante armée internationale (entre un demi et un million d'hommes) dans le Golfe, en 1990-1991 ?

Depuis de très nombreuses années, les responsables politiques ont failli à la mission consistant à mettre en parfaite cohérence ce grand « service public » qu'est la défense avec d'autres choix : financiers et diplomatiques. Malgré les apparences, jamais de véritable percée politique n'a été faite pour essayer, avec quelques pays voisins, de constituer un bras armé chargé de défendre une civilisation commune. Depuis des décennies, la France a mené des politiques militaires successives qui ressemblaient, par leurs ambitions, à celles d'une grande puissance, mais avec les moyens d'une puissance moyenne qui, de surcroît, consacre, depuis le début des années 1980, une part décroissante de son Produit

1. Citons la réflexion de bons observateurs de l'Occident : « Les sociétés postindustrielles de la zone atlantique, composées de populations en voie de vieillissement et au niveau de vie élevé, fondent leur puissance sur la création de richesses immatérielles (savoir-faire technologique, capacité d'innovation, utilisation de l'information comme source d'énergie). L'expression de la rivalité prend désormais la voie de l'économie. Les valeurs secrétées mettent en avant l'individualisme, le refus du règlement des conflits par la violence et une nette réticence aux sacrifices. Les buts politiques de telles sociétés ne peuvent être que le maintien du statu quo international. Les grands desseins ne concernent plus les opinions publiques, sauf s'ils sont connotés positivement, qu'ils ne coûtent rien et n'obligent à aucun sacrifice matériel » (C.-G. Fricaud-Chagnaud et J.-P. Patry, *Mourir pour le roi de Prusse ? Choix politiques et défense de la France*, Publisud, 1994, p. 29).

intérieur à sa défense. À vouloir tout « couvrir » sans moyens suffisants et faute d'avoir posé, depuis des décennies, les bases politiques d'une défense européenne commune, l'instrument « craque » de partout et se rétracte (stress des hommes, usure des matériels, insuffisance de l'entraînement, non-renouvellement des équipements) cependant que les ambitions n'ont pas été revues à la baisse. Pourtant, gouverner ce devrait être choisir.

Il faut certes faire la part des choses. Comme tous les professionnels, les militaires estiment toujours que, faute de tous les moyens qu'ils estiment nécessaires, ils ne peuvent pas être garants du « résultat ». Toutefois, la concordance des opinions et des preuves que les armées peuvent de moins en moins faire face à toutes leurs missions conduit à la conclusion que des choix, trop longtemps différés, s'imposent : il faut mettre fin au grand écart entre les fins et les moyens, réduire les missions des armées en redéfinissant leur rôle d'instrument dans des relations extérieures (politiques, économiques, diplomatiques, culturelles, militaires) reconceptualisées et chercher à améliorer nos alliances. Le président J. Chirac a déclaré, dès 1996 : « Il faut qu'il y ait une véritable défense européenne, car il n'y a pas de civilisation qui puisse vivre très longtemps si elle n'est pas capable de se défendre. » Pourquoi, dans ces conditions, n'a-t-il jamais accepté la proposition, faite par l'Allemagne, de construire, entre pays qui le veulent, une Europe fédérale, qui aurait évidemment eu dans ses compétences tous les instruments de la défense : la diplomatie, les relations commerciales extérieures et les armées ?

Dans ce domaine, un temps considérable a été perdu par tous les gouvernements successifs et pas seulement en France. L'Europe est notre dimension d'avenir dans tous les domaines, en particulier de défense mais sa construction exige lucidité, volontarisme et courage. Il est encore temps de s'arracher au pessimisme ambiant qu'exprime bien M. Duval :

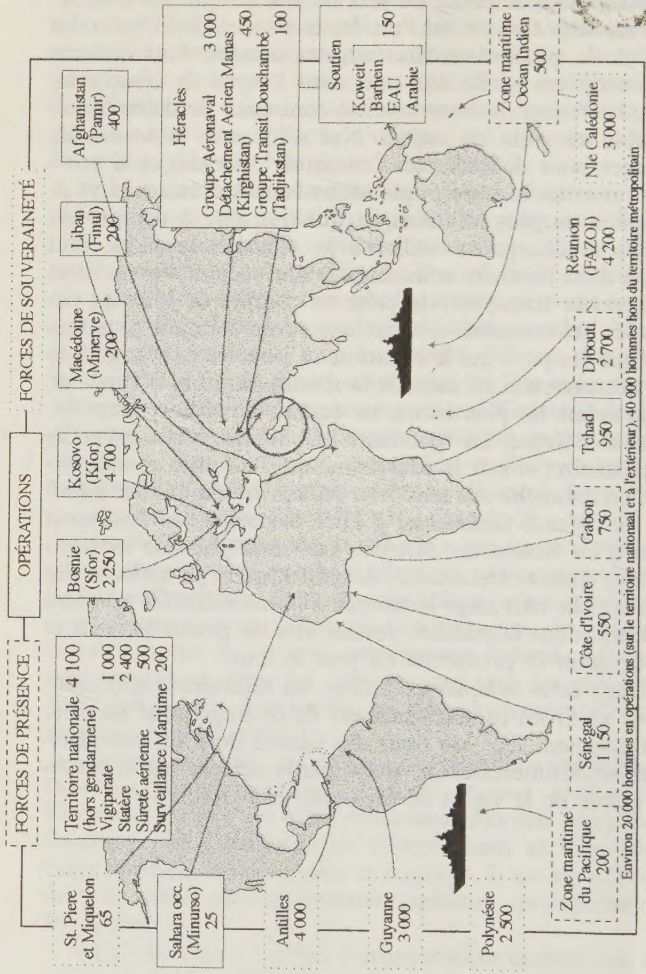
« La construction d'une Europe conçue comme une communauté de destins se heurte à une énorme difficulté : faire naître une conscience, une citoyenneté, une patrie euro-

péennes que des femmes et des hommes de toute nationalité seraient prêts à défendre au prix de leur propre vie si le besoin s'en faisait sentir sur l'un des territoires de l'Union. Le choix de la professionnalisation des armées dans certains pays européens ne facilite pas, dans l'esprit de chaque citoyen, l'éclosion de cette volonté commune de défendre un ensemble en train de naître. Nul n'éprouve le besoin de s'engager pour défendre un "ensemble" si riche et si prospère, qui attire tant de populations venues d'autres pays limitrophes ou plus lointains, et qui transfère à des professionnels la charge de veiller à la sécurité du pays, tout comme dans l'activité commerciale une société d'assurances est supposée transposer la prise en compte de tous les risques. Un tel ensemble devient une proie d'autant plus tentante que les pays qui le constituent, poussés par l'aiguillon de la concurrence au nom de la mondialisation, d'année en année, même les plus riches, ne cessent de réduire leurs dépenses de défense. La "productivité" abaisse certes les coûts de production et sert le consommateur "aseptisé et standardisé", en revanche elle tend non seulement à annihiler les efforts de défense mais aussi à faire disparaître le sentiment même d'un besoin de défense. Le "monothéisme mercantile" est, dans notre société, devenu la plus pernicieuse des hérésies : elle corrompt le citoyen et démobilise les hommes politiques dont la mission devrait être de penser l'avenir et non de gérer la prospérité au jour le jour.

« Dans cette *volapük* sans âme, les militaires professionnels se sentiront-ils suffisamment de courage pour sacrifier éventuellement leur vie pour des causes dont les autres citoyens se désintéresseront alors que la défense est la condition même de la vie et de la survie de l'Union ? »¹

1. E.-J. Duval, Défenses et citoyenneté, revue *Défense nationale*, novembre 2000.

Forces françaises en opérations et présence des militaires français dans le monde au 15 avril 2002



Environ 20 000 hommes en opérations (sur le territoire national et à l'extérieur), 40 000 hors du territoire métropolitain.

Source : Armées d'aujourd'hui n° 270, mai 2002.

LES ROUAGES POLITIQUES DE LA DÉFENSE

L'ordonnance du 7 janvier 1959 portant organisation de la défense – texte largement obsolète et dont une nouvelle rédaction, qui pourrait être l'occasion d'une prise de conscience des nécessités actuelles de la défense, n'a jamais été faite – indique : « La défense a pour objet d'assurer en tout temps, en toutes circonstances et contre toutes les formes d'agression la sécurité et l'intégrité du territoire, ainsi que la vie de la population... » (art. 1^{er}). C'est une conception globale. La défense est un service public régi par des règles constitutionnelles. Qui décide de quoi en matière de défense ?

1. – Les missions interpénétrées du Président de la République et du Premier ministre

Le Président de la République « assure, par son arbitrage..., la continuité de l'État. Il est le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire... » (art. 5 de la Constitution). Il est « le chef des armées [qui] préside les conseils et comités supérieurs de la défense nationale » (art. 15). La fonction de chef des armées explique que toute la politique de défense relève, dans ses choix essentiels, du Président, qui ne dispose, en propre, que d'un état-major particulier. Ainsi, c'est le président J. Chirac qui a pris les décisions qui, en 1996, ont bouleversé le système de défense, sur la base des travaux menés au ministère de la Défense.

La Constitution dispose : « Le gouvernement détermine et conduit la politique de la nation. Il dispose de l'administration et de la force armée » (art. 20). « Le Pre-

mier ministre dirige l'action du gouvernement. Il est responsable de la défense nationale... » (art. 21). Président de la République et gouvernement doivent être étroitement associés en matière de défense.

L'indispensable cohésion du président de la République et du gouvernement, au-delà des clivages politiques éventuels, n'a pas été pleinement réalisée lors des périodes de « cohabitation », ce qui en souligne le caractère néfaste.

« La politique de la défense est définie en Conseil des ministres. Les décisions en matière de direction générale de la défense sont arrêtées en comité de défense [...]. Les décisions en matière de direction militaire de la défense sont arrêtées en comité de défense restreint » (art. 7). Ces trois instances sont présidées par le Président et le Premier ministre en est membre, ce qui devait assurer la cohésion entre les deux têtes de l'exécutif. Le décret du 18 juillet 1962, relatif à l'organisation de la défense nationale, dispose : « Dans le cadre de la politique générale de défense définie en Conseil des ministres, les conseils ou comités de défense, présidés par le président de la République, assurent la direction d'ensemble de la défense nationale et, le cas échéant, la conduite de la guerre » (art. 1^{er}).

II. – L'organisation générale de la défense

La défense est un concept large qui englobe de nombreuses préoccupations, donc de nombreux responsables. Le comité de défense réunit donc, autour du Président et du Premier ministre, les ministres chargés des Affaires étrangères, de l'Intérieur, des Armées, des Finances et des Affaires économiques et d'autres ministres s'il y a lieu. C'est que « chaque ministre est responsable de la préparation et de l'exécution des mesures de défense incombant au département dont il a la charge » (art. 15), dans le cadre d'un programme d'ensemble.

Parmi les ministres certains sont chargés de missions bien spécifiques. Ainsi, selon l'ordonnance de 1959 :

1 / « Le ministre de l'Intérieur prépare en permanence et met en œuvre la défense civile » (art. 17). La défense ci-

vile assure, à titre principal, la protection des populations contre les risques naturels et technologiques majeurs, le maintien ou la restauration de l'ordre public afin d'assurer la sécurité des personnes et des biens et la préservation de la continuité d'action du gouvernement. L'importance de ces missions se trouve renforcée par les menaces actuelles et futures. En fait, la défense civile est insuffisamment développée. Elle devrait avoir sa base dans des ressorts psychologiques, qui font défaut.

- 2 / « Le ministre chargé des Affaires économiques oriente, aux fins de la défense, l'action des ministres responsables de la production, de la réunion et de l'utilisation des diverses catégories de ressources, ainsi que de l'aménagement industriel du territoire » (art. 18). Il y a, dans cette seule phrase, l'énoncé de politiques diverses qui pourraient, à la limite, conduire à une organisation générale et permanente de la nation, pour organiser sa survie. Un tel programme, dirigiste, fondé sur une conception du pouvoir d'État devant transcender les acteurs économiques et le libre jeu des marchés, serait alors contradictoire avec le libéralisme économique et l'ouverture de la France à tous les vents qui constituent les tendances dominantes depuis longtemps.

Le Livre blanc sur la défense, de 1994, réaffirmait encore : « La défense économique au sens de l'ordonnance de 1959, vise à assurer dès le temps normal la réduction des vulnérabilités du pays et, en temps de crise, la bonne répartition des ressources (...). Certains secteurs d'activité tels que l'énergie, les télécommunications, les transports et des secteurs tertiaires sensibles, comme les services financiers et informatiques, jouent un rôle fondamental dans l'économie française. L'interruption du fonctionnement de l'un de ces secteurs peut entraîner une paralysie presque totale de l'économie et un dérèglement de l'équilibre social. La défense économique doit, dès lors, garantir aux agents économiques le maintien de ces secteurs vitaux. » Le dernier texte stratégique, la loi du 2 juillet 1996 (voir ci-dessous), n'en parle plus.

Ce rappel de 1994 ne s'est pas accompagné de la moindre mesure concrète. La France, tout entière à sa

fascination « libérale », n'a cure d'être économiquement désarmée, dans un monde périlleux.

3 / Le ministre chargé des Armées a un rôle majeur dans la préparation du volet militaire de la défense.

III. – Le Secrétaire général de la Défense nationale (SGDN)

Selon le décret du 25 janvier 1978, le SGDN œuvre avec le Président de la République et avec le Premier ministre pour préparer les conseils et comités de défense et en suivre l'exécution, assister le Premier ministre dans l'exercice de ses responsabilités en matière de direction générale de la défense et coordonner les mesures de défense incombant aux divers départements ministériels.

Le SGDN est actuellement une plaque tournante de la défense dans des domaines tels que :

- l'analyse des affaires internationales et stratégiques ;
- les travaux sur la lutte contre le terrorisme nucléaire, chimique et biologique ;
- la protection des réseaux gouvernementaux de communication ;
- la coordination des sources de renseignement.

Il n'est pas certain que la fonction nodale du SGDN soit aujourd'hui optimale.

IV. – Le Parlement

Constitutionnellement, en discutant et en votant des lois (art. 34), le Parlement : fixe les règles concernant les sujétions imposées par la Défense nationale aux citoyens et détermine les principes fondamentaux de l'organisation générale de la Défense nationale. En votant la loi de finances annuelle, il se prononce sur les crédits budgétaires affectés à la défense. Certes, si la déclaration de guerre est autorisée par le Parlement (art. 35) on sait que toutes les opérations militaires impliquant des troupes françaises ont été effec-

tuées, depuis cinquante ans, sans aucune déclaration de guerre, constat qui relativise ce pouvoir du Parlement. Les débats de politique militaire sont peu fréquents ; outre le vote des budgets, ils ont essentiellement lieu lors de la présentation des lois de programmation militaire qui, pour plusieurs années, en application d'axes stratégiques, prévoient des programmes d'armements et, parfois, les moyens humains des armées.

La profonde réforme des armées a donné lieu à un débat – sans vote – à l'Assemblée nationale et au Sénat, en mars 1996. Mais le Parlement s'est prononcé sur la « suppression » du service national obligatoire, coupant le principal cordon qui donne conscience aux citoyens que leur participation à l'esprit et à la réalisation concrète de la défense est, au sens étymologique, essentielle.

V. – Le ministre chargé des Finances

Sous l'arbitrage du Premier ministre, le ministre chargé des Finances joue toujours un rôle essentiel, en tant que « grand argentier », dans la marche des services publics, donc de la défense. Des nécessités d'équilibre général des finances de l'État ont conduit chaque année à réduire les crédits prévus aux lois de programmation et dans les budgets censés les mettre en œuvre et à réduire, en cours d'exécution, les budgets pourtant votés. Les programmes de défense ont toujours été défigurés par des choix financiers répondant à d'autres logiques qu'aux nécessités de la défense.

LES STRUCTURES DE L'ORGANISATION MILITAIRE

La structure du ministère chargé de la Défense, sous la direction du ministre est très différente de celle de tous les autres ministères en ce qu'elle est constituée par plusieurs sous-ensembles qu'il faut coordonner.

I. – La structure générale

A) *Le ministre des Armées* est « responsable, sous l'autorité du Premier ministre, de l'exécution de la politique militaire et en particulier de l'organisation, de la gestion, de la mise en condition d'emploi et de la mobilisation de l'ensemble des forces ainsi que de l'infrastructure militaire qui leur est nécessaire... » (art. 16 de l'ordonnance du 7 janvier 1959 qui est à la base de l'organisation de la défense).

B) *Quelques grands services* sont directement rattachés au ministre, au secrétaire d'État qui, parfois, l'assiste, et à leurs cabinets ; citons en particulier :

- la direction générale de la sécurité extérieure (DGSE), organisme de contre-espionnage et d'espionnage ;
- la direction générale de la gendarmerie nationale ;
- la délégation aux affaires stratégiques (DAS), chargée de procéder à toute étude, analyse, synthèse et recherche prospective dans les domaines stratégiques.

Pour l'exercice de nombreuses attributions, le ministre est assisté des états-majors militaires et par des organes civils regroupés au sein du secrétariat général pour l'administration (SGA) et de la délégation générale pour l'armement (DGA).

C) *Le SGA* regroupe, en particulier : la direction des affaires financières, la direction de la fonction militaire et du personnel civil (sorte de superdirection des personnels coordonnée avec les directions des personnels relevant des trois

états-majors d'armées), la direction des affaires juridiques et le service des moyens généraux.

D) *Le DGA* a une mission essentielle d'interface, entre les armées et les producteurs d'armements pour organiser les études, passer les commandes et suivre les fabrications par des entreprises (quel qu'en soit le statut), en liaison directe avec les utilisateurs de matériels que sont les trois armées et leurs états-majors.

II. – Les états-majors des armées

La structure proprement militaire de la défense est dirigée par les chefs d'état-major, sous la houlette du chef d'état-major des armées.

A) *L'état-major des armées (EMA) et son chef (CEMA)*. Il s'agit de l'instance militaire suprême. Parce que la fin de la guerre froide a conduit à réexaminer les dangers que court la France et les façons d'y faire face – sensiblement plus divers que dans un monde dominé par la menace de l'URSS – parce que les structures des différentes armées, longtemps restées trop cloisonnées, sont clairement apparues comme contre-productives, l'importance de l'EMA, donc du CEMA, n'a cessé de s'affirmer et son domaine d'action de s'élargir. Les fonctions du CEMA, conseiller militaire du gouvernement, sont très importantes :

- sous l'autorité du président de la République et du gouvernement, il assure le commandement de l'ensemble des opérations militaires sous réserve de dispositions particulières qui régissent l'utilisation des forces nucléaires ;
- il assiste le ministre dans ses attributions relatives à l'emploi des forces et à leur organisation générale ;
- il est consulté sur l'orientation à donner aux travaux de planification et de programmation ; c'est dire qu'il éclaire les choix de la défense pour l'avenir, particulièrement en matière d'armement ;
- il contrôle l'aptitude des forces à remplir leurs missions ;
- il a autorité sur les chefs d'état-major de l'armée de terre, de la marine et de l'armée de l'air lorsque des fonctions opérationnelles (des interventions) leur sont confiées et

pour coordonner les aspects interarmées de la préparation des forces ;

- il dirige les exercices et manœuvres d'ensemble ;
- il dirige la recherche et l'exploitation du renseignement militaire et participe à l'exploitation du renseignement de défense ;
- il est chargé des relations avec les armées étrangères ;
- il participe à la préparation des budgets.

Tout ceci fait du CEMA, qui est l'interface suprême entre l'outil militaire et le pouvoir politique, l'officier général chargé des plus hautes responsabilités.

Pour accomplir l'ensemble de ses missions le CEMA dispose de l'EMA (qui regroupe des personnels venus de tous les horizons des armées¹) et d'organismes interarmées :

- la direction du renseignement militaire (DRM) créée dans le but de renforcer la collecte, le traitement et l'utilisation du renseignement afin de prévoir, si possible prévenir et gérer les crises ;
- la direction centrale du service de santé, chaîne sanitaire qui va des médecins des unités jusqu'aux hôpitaux des armées et qui comporte des équipements et des personnels fixes et mobiles, comme les unités qu'ils accompagnent ;
- et la direction centrale du service des essences, autre élément logistique essentiel.

Un état-major interarmées de planification opérationnelle (EMIA), près du CEMA, est investi de missions importan-

1. Le rôle fédérateur interarmées de l'EMA a été ainsi plaisamment évoqué par la revue de la marine *Cols bleus*, du 17 juin 1995 : « Si l'on tient compte du fait qu'au sein de l'armée de Terre, fantassins, cavaliers, artilleurs, sapeurs, tringlots, transmetteurs, légionnaires ou marsouins, parachutistes ou chasseurs pilotes de l'Alat... ont chacun une culture qui leur est propre, et dont un marin ignore souvent la force et la spécificité, on constate que le personnel de l'EMA constitue une synthèse des différentes cultures militaires, et que le savoir-faire propre à chaque armée y est largement représenté. Mais soulignons surtout que ni les dosages subtils entre les uniformes et les expériences variées de ceux qui sont affectés, ni les qualités d'une organisation adaptée aux besoins des armes d'aujourd'hui, ne permettraient un fonctionnement harmonieux et efficace, si l'ensemble n'était animé par un véritable esprit interarmées qu'il appartient à chacun d'acquérir et d'entretenir. »

tes : la planification opérationnelle soit « à froid » (plans d'emploi des forces pour des zones de crises potentielles) soit « à chaud » (plan d'opérations à réaliser pour des interventions) ; la participation aux études nécessaires à l'adaptation de nos armées aux nouveaux concepts d'emploi des forces ; la préparation, la direction, la participation à l'entraînement, sous forme d'exercices interarmées et, souvent, interalliés ; la participation à la conduite d'opérations. La conduite générale des opérations militaires est assurée par le centre opérationnel interarmées (COIA).

B) *Les états-majors d'armées et leurs chefs.* – Les chefs d'état-major de l'armée de terre (CEMAT) de la marine (CEMM) et de l'armée de l'air (CEMAA) travaillent dans le cadre des plans d'emploi élaborés par le CEMA. Leurs responsabilités sont très importantes : ils établissent la doctrine d'emploi de leur armée respective, y compris l'instruction et l'entraînement ; ils doivent planifier (long terme) et programmer (moyen terme) les moyens de leur armée respective, compte tenu des possibilités techniques et financières et proposer au ministre un ordre de priorité entre les objectifs de recherche et d'étude à long terme ; ils doivent établir des plans de mobilisation du personnel et du matériel de leur armée. Chaque chef d'état-major participe à la préparation des budgets, est responsable de la formation des militaires, oriente les choix en ce qui concerne les matériels, définit les besoins en infrastructures et organise l'entretien et le soutien logistique de son armée pour mettre les moyens opérationnels à la disposition des commandants des forces. v—

Des directions, dépendant de chacun des trois états-majors, sont spécialisées dans l'organisation et la gestion de chacune des armées qui, traditionnellement, constituent l'« armée française » : l'armée de terre, la marine et l'armée de l'air. On retrouve souvent les mêmes services dépendant de chaque EMA (trois directions du personnel militaire, trois directions du commissariat...), ce qui laisse penser que les simplifications ne sont pas achevées.

Ainsi une « administration civile » (même si elle comporte des personnels à statut militaire) gère divers aspects de

la défense : gestion du budget, gestion des personnels... Une « administration militaire » (même si elle comporte des personnels civils) assure la vie des forces et leur soutien multiforme : construction et entretien immobilier (des bases, ports, casernes, etc.), fournitures et entretien, jusqu'à un certain degré, des matériels, formation et gestion des services nécessaires à la vie quotidienne des unités. Une « machinerie industrielle » (qui comporte des personnels civils et militaires) assure l'armement des unités et le gros entretien des matériels, tout en préparant l'avenir.

Le décor d'une grande puissance militaire est bien campé ; mais la France ne l'est plus tout à fait. Derrière la façade, les réalités des systèmes de forces armées laissent trop souvent à désirer.

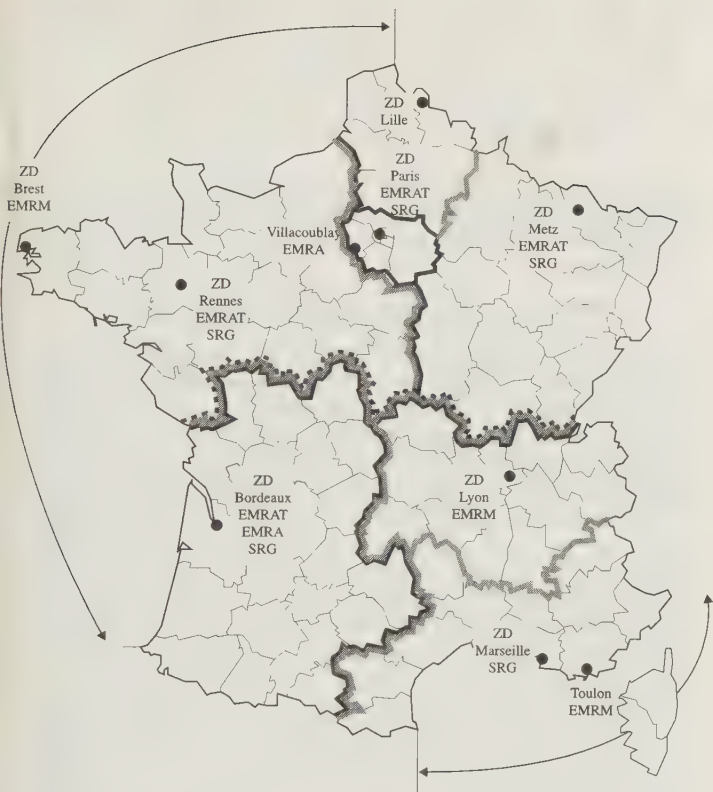
III. – L'organisation du commandement





Les structures actuelles des armées doivent permettre d'assurer la continuité paix-crise-guerre sans que les responsabilités passent d'une main à l'autre selon les circonstances. Pour cela, on distingue deux chaînes hiérarchiques de commandement : le commandement organique, responsable de la préparation des forces, et le commandement opérationnel investi, dès le temps de paix, des responsabilités de commandement et de soutien logistique des forces, donc de leur emploi.

IV. – Les structures territoriales

Casernes, camps, bases aériennes, de moins en moins nombreux, et ports... sont disséminés sur le territoire métropolitain, au sein de sept zones militaires de défense (voir carte page suivante) dotées chacun d'un état-major interarmées, sous l'autorité du CEMA. Un pont est établi avec les préfets de zones afin de coordonner les moyens des armées et des autres services contribuant à la défense civile.

Quelques unités sont aussi implantées ailleurs qu'en France métropolitaine, dans les départements et territoires d'outre-mer et dans quelques États liés à la France par des accords en vertu desquels stationnent en permanence des forces françaises qui y sont « prépositionnées ». Ceci a permis à la France d'intervenir militairement en Afrique.



EMRAT	État major régions A. Terre	EMRM	État major régions Air	ZD	Zone de défense
	Limites de R. Terre		Limites de R. Air		
EMRM	État major régions Maritimes	SRG	Sièges de régions de Gendarmerie		
	Limites maritimes		Limites de R. Gend.		

Chapitre III

LA FRANCE DANS SES ALLIANCES

Les alliances doivent constituer un élément majeur d'une politique de défense.

1. – La France dans l'Alliance atlantique

La menace soviétique s'amplifiant dès le lendemain de la victoire sur le nazisme, les pays d'Europe occidentale cherchèrent à impliquer les États-Unis, seule grande puissance au monde, nucléaire de surcroît, dans leur défense. Tel fut l'objet du traité de l'Atlantique Nord, alliance signée à Washington, en 1949, entre des pays d'Amérique du Nord et d'Europe occidentale (dont la France), qui comporte une organisation civile et une organisation militaire, l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN). Le pacte atlantique mutualise la riposte militaire en cas d'agression contre l'un de ses membres (art. 5), celle-ci étant supposée venir de l'URSS et de ses alliés, qui constituèrent le pacte de Varsovie créé pour faire pièce à ce pacte atlantique.

Tant que les États-Unis ont été seuls détenteurs de l'arme atomique et des fusées à longue portée capables de menacer l'URSS, l'Europe occidentale bénéficia de leur protection. Lorsque l'URSS posséda des armes comparables, les États-Unis, derrière la formule de la « riposte graduée », ont cessé de garantir la sécurité européenne avec leur « parapluie nucléaire ». La présence de troupes américaines stationnées en Europe joua cependant un rôle très important pour la sécurité de l'Europe occidentale, de même que les armées des pays européens, pour partie coordonnées au sein de l'OTAN.

Le premier président de la V^e République, C. de Gaulle, décida de doter le pays d'un armement atomique tant il

jugeait évident qu'aucun gouvernement (donc celui des États-Unis) ne déciderait d'employer une arme atomique pour la protection d'une quelconque population autre que la sienne. Bien des gouvernements européens ont toujours voulu ignorer cette évidence ; en remettant leur ultime sécurité dans les mains du président américain, ils ont souscrit à une assurance ne couvrant de loin pas tous les risques.

La V^e République continua à mener sa politique de défense, dans le cadre de l'Alliance atlantique, mais sur une base d'indépendance militaire nationale, afin de limiter le risque que la France soit entraînée dans un conflit avec l'URSS contre le gré de son gouvernement.

Avec l'effondrement de l'URSS et la disparition de son empire, le pacte de Varsovie ayant été dissous, l'OTAN, ayant perdu ses ennemis puissants, avait perdu sa raison d'être. L'Alliance et son organisation militaire en ont inventé de nouvelles. La France a conservé une place en leur sein.

L'Alliance atlantique et l'OTAN, depuis la fin de la « guerre froide », sont, autant que jadis, sous la domination exclusive des États-Unis. Il y a plusieurs raisons à cela :

- d'abord, les États-Unis, devenus l'unique grande puissance mondiale, ont un budget militaire considérable. Celui qui paye commande. Les États-Unis continuent donc à utiliser ces instruments à leur seule convenance, parfois en y mettant à peine les formes (présidence Clinton), parfois avec le plus total unilatéralisme, sous l'influence de la droite extrême qui gouverne avec le président W. Bush ;
- ensuite, les autres États membres ont accepté cette domination quand ils ne l'ont pas délibérément cherchée, justifiant un faible effort en matière militaire, donc de constantes économies budgétaires, par la sécurité que cette alliance était censée leur apporter. On trouve toujours de bonnes raisons à la servilité ;
- enfin, la France, qui a longtemps conservé ses distances à l'égard de l'OTAN - à la suite des positions prises par le président de Gaulle sur lesquelles ses successeurs ne sont pas revenus, tout en exhortant les Européens à construire

avec elle une défense européenne – n’a jamais posé les actes politiques qui auraient pu donner crédibilité à celle-ci.

Faute d’ennemi, l’Alliance atlantique et l’OTAN sont devenues sans projet, au début des années 1990, jusqu’à ce que la stratégie américaine leur donne une nouvelle impulsion.

D’abord, elle a été utilisée, avec succès, pour mieux ancrer à l’Occident quelques États de l’Europe orientale (juste débarrassés de la servitude soviétique), qui y voyaient un moyen de se prémunir contre le danger que présentait pour eux la Russie impériale, violente et mafieuse du président Eltsine. Pologne, Hongrie et Tchéquie seulement y furent admises car telle était la volonté des États-Unis et celle des Européens d’y voir entrer d’autres pays a été écartée par les États-Unis.

Ensuite, elle a été utilisée, avec succès, pour engluier la Russie à travers son partenariat visant à l’associer suffisamment à l’Alliance atlantique sans lui donner les moyens de gêner la stratégie des États-Unis. Ce fut le rôle du Conseil conjoint, conçu comme « le principal lieu de consultation entre l’OTAN et la Russie en cas de crise ou dans toute autre situation mettant en cause la paix et la stabilité » (art. 15 de l’acte fondateur de 1997). Avec l’offensive mondiale lancée en 2001 par les États-Unis contre les talibans puis les terrorismes, l’ancrage de la Russie à la stratégie américaine s’est approfondi.

Enfin, elle a été utilisée, avec succès, pour empêcher la création d’une véritable entité européenne de défense dotée d’une stratégie et des moyens qui y soient adaptés ; tous les gouvernements européens y ont consenti. Il convient d’expliquer cette stratégie d’étouffement.

En 1996, l’Alliance atlantique a décidé, à Berlin, de constituer, en son sein, un pôle marquant une identité européenne de défense et de sécurité (IEDS). Le ministre de la Défense de l’époque a expliqué ce que la France, officiellement, en attendait, en soulignant la relation étroite existant entre les démarches à l’égard de l’Europe et vis-à-vis de l’OTAN menées conjointement par la France : « L’affirmation d’une

identité européenne de défense est l'un des éléments majeurs de la rénovation de l'OTAN [...]. L'étroite cohérence entre la formation de l'IEDS et la pérennité d'une organisation atlantique est la meilleure façon d'établir solidement une sécurité européenne stable [...]. Cette réforme globale demandera, c'est l'évidence, plusieurs mois, voire davantage [...]. »

Un ancien ministre de la Défense a souligné le caractère fallacieux de cette réforme de l'OTAN : « L'accord de Berlin risque fort en effet de n'être qu'un accord de dupes, puisque toute décision d'intervention européenne par le biais de l'OTAN sera soumise à l'autorisation unanime du Conseil atlantique (ce qui correspond à un droit de veto des États-Unis) et que la prééminence américaine dans le commandement allié en Europe (Saceur) n'est pas remise en cause.

« Cette "européanisation de l'OTAN", qui n'a pas grand-chose à voir avec une défense européenne, conduit en réalité à faire des États-Unis le seizième membre de l'Union européenne, dès lors qu'il s'agira de décisions concernant la défense. Ce n'est certainement pas ainsi que se forgera l'identité de l'Europe. »¹

Les Européens refusant d'organiser une défense autonome (voir ci-dessous) pour ne pas dire plus simplement – sauf pour la Grande-Bretagne – leur défense, l'OTAN a été confirmée comme l'instrument allié d'une stratégie purement américaine auquel tout gouvernement européen peut feindre de penser qu'il pourrait éventuellement, en certaines circonstances, être utile à sa sécurité. En matière de défense un État ne dépend que de lui-même et la force de ses alliances dépend strictement du rôle qu'il peut y exercer.

Avec l'élection du président G. W. Bush (2000) et depuis l'agression terroriste du 11 septembre 2001, même les formes ont été abandonnées et l'OTAN soumise exclusivement à la conception des intérêts américains. Le 12 septembre 2001, les membres de l'OTAN avaient, à l'unanimité invoqué, pour la première fois de son histoire, l'article 5 du traité de l'Atlantique Nord affirmant la solidarité de tous, prêts à

1. P. Quilès, Défense européenne et OTAN : la dérive, journal *Le Monde*, 11 juin 1996.

prêter secours aux États-Unis attaqués. Après cette déclaration d'allégeance, les États-Unis ont mené leur guerre contre le terrorisme, avec seulement l'aide militaire de la Grande-Bretagne. Ne voulant, à la différence de ce qui s'était passé lors de l'intervention de forces de l'OTAN dans la guerre du Kosovo, aucune limitation provenant d'alliés tels que la France, ils les ont d'autant plus volontiers écartés que l'instrument militaire français affaibli par près de vingt années d'économies et de mauvaise gestion est de moins en moins capable de projection sur des théâtres d'opérations extérieurs.

L'analyse de la situation de l'Alliance atlantique et de l'OTAN peut ainsi se résumer :

- « La révision stratégique en cours outre-Atlantique marque ou masque, comme on voudra l'entendre, une évidence – à savoir la fin d'un condominium russo-américain de dissuasion et, du même coup, les rudiments d'une conception plus globale, aux États-Unis, de leur sécurité et de celle de leurs alliés si tant est que Washington, à l'instar de ce qui s'est passé en Afghanistan, ne juge pas désormais que les alliances sont des Kleenex, jetables ou réformables à merci, au gré des intérêts des seuls Américains dans le monde. »¹
- « À l'OTAN, suite à la campagne aérienne en Afghanistan, les responsables militaires américains ont expliqué la formule, au titre, sans doute, de la répartition du travail entre alliés, telle qu'ils la conçoivent et la pratiquent, "US fight, UN feed, EU funds", ont-ils confié à l'ancien chef d'état-major particulier de François Mitterrand, puis de Jacques Chirac, le général Christian Quesnot. Autrement dit et sans simplifier à l'extrême ni chercher à polémiquer, les États-Unis dirigent les combats, les Nations Unies nourrissent et les Européens payent pour reconstruire. L'OTAN, dans ce triptyque, reste relativement virtuelle, assimilée à une instance régionale de sécu-

1. J. Isnard, L'Amérique cherche une défense sans impasse. journal *Le Monde*, 22 mars 2002.

rité à l'avenir limité, comme tant d'autres. »¹ Les Européens – donc les Français – devraient s'interroger sur ce qu'ils peuvent attendre de l'Alliance atlantique. Ils ne semblent pas vouloir s'associer activement au projet américain de bouclier anti-missiles, dont l'intérêt est pourtant évident.

II. – La France dans l'Union européenne

En 1954, la coalition des gaullistes et des communistes a empêché la création d'une Communauté européenne de défense (CED), alliance défensive des six États (Allemagne, Belgique, France, Italie, Luxembourg, Pays-Bas) qui constituèrent le noyau originel de l'Union européenne (UE). La CED devait s'inscrire dans une communauté politique supranationale d'où aurait émergé un État fédéral, seule base possible pour une intégration militaire poussée, une armée ne pouvant être l'instrument que d'une politique unique.

Fut alors créée l'Union de l'Europe occidentale (UEO), organisation au cadre géographique plus large mais avec un rôle réduit à l'organisation d'une coopération et à la mise en œuvre d'une assistance entre ses États membres en cas d'agression contre l'un d'entre eux. Elle n'a guère servi, l'Alliance atlantique l'ayant étouffée. Elle a fini par disparaître, intégrée à l'UE.

Depuis que le monde bipolaire États-Unis - URSS n'existe plus, des déclarations périodiques laissent croire que les Européens s'engagent toujours plus avant dans la construction d'une défense européenne : tout au plus s'agit-il de forces militarisées de police non véritablement autonomes et qu'il ne faut en aucune façon confondre avec une armée européenne au service d'une défense européenne.

C'est le traité de Maastricht sur l'Union européenne (1992) qui a prévu les premières « dispositions concernant une politique étrangère et de sécurité commune » (PESC), renforcées par le traité d'Amsterdam (1997). Les questions

1. J. Isnard, Aux États-Unis, un budget de guerre à risque, journal *Le Monde*, 12 février 2002.

visées par la PESC concernent les missions humanitaires et d'évacuation, les missions de maintien de la paix (cela veut dire qu'elle est menacée mais qu'il n'y a pas à proprement parler de guerre) et « les missions de forces de combat pour la gestion des crises y compris les missions de rétablissement de la paix »¹. Il s'agit là de ce qu'on appelle les missions de Petersberg, du nom du lieu où, en 1992, l'UEO avait arrêté cette liste comme constituant ses objectifs d'action. De défense, il n'est pas véritablement question et, d'ailleurs, le traité indique bien : « La politique de l'Union au sens du présent article n'affecte pas le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains États membres, elle respecte les obligations découlant du traité de l'Atlantique Nord pour certains États membres qui considèrent que leur défense commune est réalisée dans le cadre de l'OTAN et elle est compatible avec la politique commune de sécurité et de défense arrêtée dans ce cadre. »¹

Pour ouvrir des perspectives un peu plus dynamiques, il est dit que la PESC inclut « la définition progressive d'une politique de défense commune... qui pourrait conduire à une défense commune... étayée, dans la mesure où les États membres le jugent approprié, par une coopération entre eux en matière d'armements »¹. Tout ceci est soumis à des décisions prises à l'unanimité. Toutefois, il n'est pas fait « obstacle au développement d'une coopération plus étroite entre deux ou plusieurs États membres » dans le cadre de l'Alliance atlantique.

S'il en était besoin, les Quinze ont souligné, à Nice (décembre 2000) que, avec la Défense européenne, il n'est pas question de créer une armée européenne.

A) *Dans le domaine des armements*, l'élaboration d'une politique volontariste et cohérente tarde à voir le jour. Les collaborations concernant les fabrications d'armements sont difficiles à mettre en œuvre (chaque État entendant conserver un plan de charge pour ses industries) et onéreuses, quand bien même elles n'échouent pas soit que certains

1. Art. 17 du traité consolidé d'Union européenne.

États, refusant la « préférence européenne », se décident à acquérir des matériels non européens (essentiellement aux États-Unis) soit que les restrictions budgétaires des États européens conduisent à réduire les commandes ou à supprimer des programmes. L'Organisation conjointe pour la coopération en matière d'armement (OCCAR) créée en 1996, entre un petit nombre d'États, ne s'est vu accorder la personnalité juridique et la charge de plusieurs programmes d'armements qu'en 2002. Selon un journaliste qui cite un rapport interne au Conseil des ministres de la défense de l'UE, la politique européenne de l'armement relèverait par trop du domaine « de la rhétorique et de l'utopie »¹. Depuis les années 1980, le secteur des industries européennes d'armements dépérit.

B) *Dans le domaine des moyens opérationnels*, le Conseil européen a décidé à Helsinki, en 1999, de créer une force de réaction rapide. À partir de 2003, elle devrait permettre à l'UE de déployer, en cas de crise et de façon autonome, 60 000 hommes, mis à disposition par les États membres, ce qui supposera un réservoir de forces de 200 000 hommes environ. Pour des raisons évidentes, ces forces font partie des mêmes unités que celles qui pourraient intervenir dans le cadre de l'OTAN.

Le CEMA français a bien expliqué « ce ne sont ni une force, ni une armée européenne qui sont créées, mais des capacités à disposition de l'UE »².

La participation européenne à l'intervention militaire de l'OTAN au Kosovo avait déjà été l'occasion de mesurer les insuffisances militaires. La réunion des ministres de la Défense de l'UE en novembre a identifié une longue liste de lacunes qu'il faudrait combler pour parvenir à l'objectif fixé à Helsinki. À Saragosse, en novembre 2001, il apparaissait que de nombreuses lacunes n'avaient pas été comblées, au

1. L. Zecchini, La défense européenne ne parvient pas à se structurer, journal *Le Monde*, 26 mars 2002.

2. J.-P. Kelche, Les décisions d'engagement militaire sont du ressort des nations, journal *Le Monde*, 9 décembre 2000.

M premier rang desquelles figurait le manque de capacité de transport aérien pour projeter la force de réaction rapide. Mais tout aussi graves apparaissaient la pénurie de missiles guidés avec précision, la faiblesse des moyens de renseignement et à un niveau plus politique l'absence de volonté de rendre les états-majors multinationaux, fragilisant ainsi la chaîne de commandement. L'évidence apparaissait aussi que la PESG de l'UE n'avait pris en compte aucune dimension de lutte contre le terrorisme international. Les manques sont tels qu'on voit mal qu'ils puissent être rapidement comblés et évitent à l'UE de faire appel aux capacités de l'armée des États-Unis, qui peuvent les refuser. L'UE n'a pas de conscience politiquement exprimée des dangers communs auxquels devoir faire face. La force d'intervention est alors conçue comme un instrument de police internationale destinée à servir au maintien de l'ordre, non à imposer la paix.

C) *L'Europe n'a aucun concept commun de défense qui lui serve de moteur.* – En ce qui concerne la Grande-Bretagne, malgré les propos lénifiants répandus après la conférence franco-anglaise de Saint-Malo, en 1999, le Premier ministre britannique, M. Blair, a déclaré : « Si quelconque affirmait que nous avons une capacité indépendante de l'OTAN, cela serait absolument faux. Pour la Grande-Bretagne, il n'y a ni proposition, ni désir ou décision d'une capacité séparée. »¹ La Grande-Bretagne n'est solidaire que des États-Unis.

Si l'Europe de la sécurité et de la défense chemine si lentement ce n'est pas en raison de l'hostilité des États-Unis à toute velléité d'indépendance européenne. C'est que celle-ci concorde avec les choix politiques européens. Si les réalisations sont si lentes et de si faible ambition, c'est qu'il n'y a ni analyse commune des dangers qui menacent les pays d'Europe, ni ambitions internationales communes pouvant motiver ces pays, ni de stratégies qu'ils entendraient politiquement, diplomatiquement, culturellement, économiquement,

1. Cité par L. Zecchini dans Les rapports difficiles de la défense européenne et de l'OTAN, journal *Le Monde*, 9 décembre 2000.

ment et militairement développer, ni vision commune des moyens qu'ils accepteraient d'y consacrer.

« Les véritables dangers résulteront principalement de la prolifération et de la dissémination des armes de destruction massive et de leurs vecteurs [...]. Le danger dont les États-Unis redoutent l'apparition massive et contre lequel ils entendent se prémunir devrait donc inquiéter d'abord les États européens. Or aucun signe d'une prise de conscience de danger n'apparaît au sein de l'UE. Il n'est certainement pas nécessaire d'insister lourdement sur cette déficience pour faire ressortir l'insuffisance, il serait plus juste de dire l'absence, d'une réflexion en profondeur qui devrait inspirer une véritable politique de défense [...] conséquence d'un manque de volonté politique. »¹

III. – Le refus de créer un État fédéral européen

Pendant longtemps « la dimension européenne, pourtant capitale dans le projet politique français, ne semblait pas toucher la politique de défense, figée dans sa présentation de 1972 » (il s'agit du Livre blanc de 1972 ; cf. p. 32)². La France faisait partie de l'Alliance atlantique, mais le président de Gaulle lui avait fait tenir ses distances vis-à-vis de l'organisation militaire intégrée, l'OTAN. La France était aussi membre de l'UEO avec d'autres pays d'Europe. Ne sachant pas trop ce que sa sécurité pouvait attendre de ces alliances, elle avait préféré se doter puis conserver en état un armement nucléaire, arme politique qui « sanctuarise » son territoire, et une vaste panoplie d'armée classique destinée à répondre à des hypothèses d'emploi fort diverses (étant entendu que l'armée de terre ne devait pas avoir à soutenir un long conflit en Europe mais participer seulement à la stratégie de dissuasion). Faisant moins confiance à ses alliances qu'à ses moyens propres (en quoi elle avait, à une époque, sûrement raison), la

1. A. Faure-Dufourmantelle, Défense européenne : irréalisme conceptuel, financier et politique, revue *Défense nationale*, décembre 2001.

2. Mourir pour le roi de Prusse ? Choix politiques et défense de la France, *op. cit.*, p. 132.

France a, militairement, essayé le plus longtemps possible de tout embrasser. De nombreuses années ont été ainsi perdues pour faire avancer une Europe unie. Depuis qu'a percé la conscience de ce que la France ne peut plus faire cavalier seul (ce qui ressort du Livre blanc de 1994), elle a refusé la seule politique hardie qui n'eut peut-être pas conduit aux impasses actuelles : créer un État européen. Elle a tergiversé, joué un rôle, non parfois sans arrière-pensées, pour que s'instituent des moyens militaires communs à plusieurs pays européens, pour créer une agence de l'armement et pour faire émerger un « pôle européen » au sein de l'Alliance atlantique. Dans le cadre franco-allemand, un conseil de défense et de sécurité avait été institué ainsi qu'une brigade, qui a été le noyau du corps d'armée européen créé entre cinq pays et qui, avec ses 50 000 hommes, est opérationnel depuis 1995.

Il fut un temps où la France avait même laissé entendre que son armement atomique pourrait voir son rôle étendu à d'autres pays qu'à elle-même alors que l'on connaît le caractère inéluctable de l'équation : un armement atomique ne peut être au service que d'un État parce que seul le chef incontesté d'un État peut prendre le risque, en utilisant l'arme atomique, de déclencher des représailles. Comment dissimuler le fait qu'une dissuasion nucléaire demeure strictement nationale ? « L'existence de la dissuasion partagée implique une union politique homogène et une autorité politique unique européenne. »¹

Mais elle n'a pas essayé d'édifier, avec quelques États d'Europe comme l'Allemagne le lui a proposé en 1993, avec un gouvernement de droite, et en 2000-2001 avec un gouvernement de gauche, un État fédéral associant les valeurs de démocratie et de solidarité issues d'un héritage commun, fondé sur une puissance économique et militaire et sur un ciment social, capable de se faire entendre dans toutes les instances internationales et d'orienter les choix planétaires dans un sens humaniste original. La tentative n'aurait peut-être pas abouti. Mais elle n'a pas été tentée, la France n'ayant pas proposé des abandons de souveraineté compen-

1. *Ibid.*, p. 73.

sés par une souveraineté reconstituée et partagée à un niveau supranational. Quel que soit son gouvernement, la France :

- a accepté de se dissoudre dans une Union européenne qui est de plus en plus une puissance en trompe l'œil, dont l'élargissement accentuera la nature profonde : être une zone de libre-échange avec des politiques communautaires (diplomatique, économique, monétaire ou militaire), faibles ou inexistantes ;
- et a maintenu une défense très autarcique pour s'apercevoir, trop tardivement, que ceci n'est ni à sa portée ni efficace.

Chapitre IV

LA DÉFINITION D'UNE POLITIQUE MILITAIRE DE DÉFENSE

Une politique globale de défense de la France a été définie dans un « Livre blanc » (LB) en 1972. C'était en pleine guerre froide et la France, au sein de l'Alliance atlantique, devait principalement faire face à la menace de l'URSS et de ses alliés, groupés au sein du pacte de Varsovie. L'exercice a été réitéré en 1994 dans un tout autre contexte, l'URSS et le pacte de Varsovie ayant disparu. Un nouveau Livre blanc a été adopté. Le président J. Chirac, dès son élection de 1995, a demandé qu'un Comité stratégique prépare des choix qui ont été explicités dans une loi du 2 juillet 1996.

I. – « Le Livre blanc sur la Défense nationale » de 1972

Quelques années après qu'à l'instigation du président de Gaulle la France a décidé de se doter d'un armement atomique et de refuser toute automaticité de l'engagement militaire français au sein des instances militaires intégrées de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN), sous commandement américain, le gouvernement a élaboré un LB. L'avant-propos, rédigé par le ministre de la Défense, expliquait les raisons : « Pourquoi un exposé officiel sur la Défense ? La réponse est claire : quelles que soient les modalités d'une défense, aucune politique n'a de valeur sans consentement national. Cette vérité demeure de notre temps telle qu'elle fut vérifiée si souvent en notre pays. À l'époque où le fait nucléaire remet le geste ultime à un seul homme, à savoir le président de la République, responsable suprême qu'a investi le suffrage universel, le pays doit adhérer à la

défense et, pour qu'il adhère, il doit comprendre. » Ceci demeure vrai en 2002.

Le LB expliquait la nécessité d'une politique de défense nationale par l'impossibilité pour une nation de se reposer sur une autre de la responsabilité suprême de sa sécurité et par l'absence de volonté « européenne » de défense.

Le LB soulignait, au sujet de l'Alliance atlantique : « Les États-Unis ne cachent pas aux nations européennes dont ils sont l'allié, que leur alliance a ses limites dans la priorité naturelle donnée aux objectifs et aux intérêts spécifiquement américains », vérité que les autres pays européens semblaient ne pas comprendre et feignent toujours de ne pas comprendre, en 2002. Et le LB de poursuivre : « Pour la France comme pour toute nation, il n'est pas de dessein politique autonome et de liberté d'action possible sans une politique affirmée de défense, en fonction de ses intérêts propres, dussent-ils être, ensuite, complétés voir corrigés par d'autres considérations notamment européennes [...]. Il n'est pas possible d'en douter : la France a besoin d'une défense nationale. »

Le LB situait les objectifs à trois niveaux :

- « local » : assurer la sécurité du territoire national et de ses habitants, « cœur de la réalité politique, psychologique et morale de la défense » ;
- « régional » : participer à la sécurité en Europe et autour de l'Europe ;
- et « plus éloigné » : protéger les territoires lointains de souveraineté française et protéger certains liens économiques avec le reste du monde.

Le LB distinguait comme moyens : les forces dotées d'armes nucléaires, destinées à « dissuader » « toute menace directe sur les intérêts vitaux », étant entendu que « la limite de ceux-ci est nécessairement floue », ce qui renforce la dissuasion et les moyens militaires classiques.

Les armées devaient alors aligner des capacités opérationnelles de dissuasion nucléaire, de défense du territoire sur terre, dans les airs et sur mer et de « manœuvre », aux frontières et en Europe. Il s'agissait non de mener bataille

mais de contraindre l'adversaire par la vigueur de notre résistance à recourir à une attaque dont l'intensité justifierait à l'évidence, à ses propres yeux, à ceux des Français et à ceux du monde, le recours à la riposte nucléaire.

Le LB de 1972 avait ainsi défini une défense nationale qui, même si elle faisait référence aux alliances, couvrait tous les champs. C'était un plan de « grande puissance », même si le LB reconnaissait, au détour d'une phrase, que la France n'en était pas une¹ ; c'était le plan d'une nation aux ambitions mondiales, même si le LB admettait que ceci n'était plus à la portée de la France. Pendant plus de trente ans, la France s'est cependant essoufflée à tout vouloir, seule ou presque, sans le pouvoir.

II. – Le « Livre blanc sur la Défense » de 1994

Le LB de 1994 a été rédigé « pour expliquer aux Français le sens de l'effort à maintenir, définir un cadre pour l'appareil de défense et assigner des objectifs aux forces armées ». Son « ambition » portait jusqu'en 2010. Il posait les bases d'une politique de défense comparable, par certains aspects, à la politique des trente années précédentes, mais renouvelée par d'autres.

La continuité d'abord. Le LB analysant la situation après la disparition de l'Union soviétique avec un sentiment diffus mais fort d'insécurité mettait en garde contre un pacifisme irraisonné. Ensuite il réaffirmait le fait que la stratégie de la France « reste par essence défensive ». Le premier objectif de la politique de défense demeurant d'être en mesure d'assurer, seuls si nécessaire, la défense ultime de nos intérêts vitaux contre toute menace qu'elle qu'en soit l'origine, cela justifie de maintenir une « force nucléaire de dissuasion, crédible et constamment adaptée à l'évolution des menaces ».

1. « Jadis la force militaire de notre pays était celle du nombre, mais aujourd'hui la France est l'une des puissances moyennes les moins peuplées et, à l'ère de l'atome, la crédibilité de la politique militaire ne repose plus sur le nombre. »

Enfin, tout comme le LB de 1972, celui de 1994 donnait une définition « idéale » d'objectifs de « défense » qui ne sont accessibles qu'à une grande puissance.

Les changements, ensuite. Pour faire face à plusieurs scénarios possibles de menaces et de conflits, le LB de 1994 annonçait un certain nombre de mutations essentielles :

- « largement organisé depuis quarante ans autour d'une mission de garde à l'Est, conçu, équipé, entraîné pour répondre à des hypothèses dont l'origine se trouvait, pour l'essentiel, dans la guerre froide, notre appareil de défense doit procéder, chacun le sent, à une véritable conversion. Les circonstances, les menaces, les risques sont différents » ;
- il développe la nécessité de développer de nouvelles capacités et de maîtriser des fonctions clés pour réaliser l'autonomie stratégique : renseignement, synthèse des situations complexes, mobilité stratégique ;
- le changement perceptible quant aux intentions de la France vis-à-vis de ses alliés. Le LB de 1994 traite de la « défense » alors que celui de 1972 traitait de la « défense nationale ». La dimension européenne de la défense est invoquée ;
- le LB bouleverse radicalement l'articulation entre les moyens nucléaires et les moyens conventionnels : « Dans la conception de 1972, les moyens militaires classiques eux-mêmes s'intégraient dans la manœuvre générale de la dissuasion, les forces nucléaires et conventionnelles étant en particulier très étroitement associées dans le scénario, majeur, d'engagement total en Europe [...]. Une véritable conversion doit être opérée progressivement dans le rôle des moyens conventionnels. C'est désormais leur emploi en dehors d'un contexte nucléaire proprement dit qui domine. »

Sur ces bases, le LB avait défini des « capacités » que les armées et la gendarmerie devaient avoir, puis avait arrêté un « format global des forces armées », explicité par des choix concernant les ressources humaines et les armements.

Les auteurs du LB de 1994 étaient conscients des ambitions démesurées qu'ils exprimaient et de l'incohérence qu'il y avait, pour un gouvernement, à proposer une politique militaire de défense qui ambitionnait de trop faire et en même temps refusait par choix et/ou par nécessité d'y mettre les moyens. Le LB adoptait une position schizophrénique puisque, à la page 175, il indique successivement :

- qu'il est illusoire d'envisager un accroissement des ressources consacrées à la défense dans les prochaines années ;
- que leur maintien à un niveau stable est nécessaire mais se heurte à une « difficulté de court terme », à savoir que les finances publiques de la France se sont profondément détériorées ;
- que les travaux effectués dans la loi de programmation des équipements, qui était alors en préparation, montraient un écart de plusieurs dizaines de milliards de francs entre les crédits qui seraient affectés à la défense jusqu'à l'an 2000 et le « modèle de référence d'équipement des armées », autrement dit qu'il était impossible de financer les objectifs jugés souhaitables ;
- que la stabilisation de l'effort de défense à son niveau actuel, sur l'ensemble des quinze prochaines années, nécessiterait des choix.

On se demande comment un document officiel qui optait pour un certain modèle d'armée pouvait conclure que ses choix n'en étaient pas véritablement et qu'il faudrait bientôt les refaire. C'est ce que le président J. Chirac a décidé, dès 1995. M. Million, alors ministre de la Défense, déclarait : « Nous devons non pas conserver l'armée de nos habitudes, mais construire l'armée de nos besoins »¹ et, ajoutait-il, cohérente avec les crédits budgétaires, en forte diminution, que le gouvernement entend désormais y consacrer.

1. Réfonder le consensus sur la défense, journal *Le Monde*, 30 juin 1995.

III. – La loi du 2 juillet 1996 : vers un nouveau modèle d'armée

Le 27 février 1996, le président de la République a présenté les orientations majeures d'une réforme de grès grande ampleur des armées, à réaliser à l'horizon 2015. La nouvelle doctrine militaire a été fixée peu après¹.

A) *Elle considère d'abord que l'environnement stratégique*, bien que profondément modifié par la disparition de la menace soviétique, demeure dangereux car « si nos frontières sont en paix, le monde qui nous entoure ne l'est pas » :

- en Europe, il n'existe plus de source du conflit majeur, mais la paix demeure fragile. L'apparition de tensions, liées à des désaccords frontaliers, au statut de certaines minorités ou à des rivalités interethniques ne peut être ignorée. Ces tensions peuvent donner naissance à des conflits armés susceptibles de s'étendre s'ils ne sont pas maîtrisés à temps ;
- au-delà des frontières de l'Europe, les ambitions de certaines puissances régionales ou la prolifération d'armes de destruction massive peuvent présenter des risques réels pour la paix dans le monde et la sécurité de notre pays, en dépit des progrès dans l'élaboration de traités visant la prévention internationale.

Cette situation est particulièrement dangereuse au Moyen-Orient et en Asie.

Par ailleurs, notre politique de défense doit également prendre en compte un certain nombre de menaces ne s'exerçant pas dans le cadre des rapports interétatiques traditionnels, qu'il s'agisse de l'activité de mouvements nationalistes et terroristes, des progrès du crime organisé, des trafics d'armes et de drogue.

En 2002, il n'y a hélas rien à changer dans ce panorama.

1. Elle constitue la première partie de la loi n° 96-589 du 2 juillet 1996, relative à la programmation militaire pour les années 1997 à 2002. Les passages qui suivent en sont directement extraits.

B) *Elle définit ensuite les objectifs.*

- Le premier objectif de notre défense est de protéger :
 - nos intérêts vitaux en toutes circonstances, quelle que soit l'origine ou la nature des menaces : l'intégrité du territoire national et de ses approches aériennes et maritimes, le libre exercice de notre souveraineté et la protection de la population en constituent le cœur ;
 - nos intérêts stratégiques qui résident prioritairement dans le maintien de la paix sur le continent européen et les zones qui le bordent, notamment la Méditerranée, ainsi que dans la préservation des espaces essentiels à notre activité économique et à la liberté de nos échanges ;
 - enfin nos intérêts de puissance consciente de ses responsabilités dans le monde, membre permanent du Conseil de sécurité et doté de l'arme nucléaire.

• Ensuite, la France marie la préservation de l'autonomie stratégique et le souci de solidarité, la politique de défense « servira la construction d'une défense européenne crédible, à la fois bras armé de l'Union européenne et moyen de renforcer le pilier européen de l'Alliance ». Il est dit que la France souhaite la mise en place, sous l'autorité du Conseil européen, d'une politique commune de sécurité et de défense ambitieuse et qu'en même temps elle souhaite constituer, avec ses partenaires européens, une base industrielle et technologique commune, composante à part entière de l'identité européenne en matière de défense. Il est aussi affirmé que le développement des capacités politiques et militaires des Européens et le renforcement du pilier européen de l'OTAN sont les deux volets indissociables d'une même politique.

• Le troisième objectif c'est de permettre à la France, membre permanent du Conseil de sécurité de l'ONU et puissance nucléaire, d'assumer ce qui est défini comme ses « responsabilités » à assumer dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales ainsi que dans ses engagements de solidarité à respecter en Afrique et au Moyen-Orient.

C) *Les « cadres d'engagement » des forces résultent de cette multiplicité d'ambitions.* – Ils sont au nombre de quatre :

- il convient de prévoir la participation des armées à la protection et à la sécurité du territoire national et de ses approches, notamment dans l'hypothèse d'une entreprise de déstabilisation ou d'une vaste campagne de terrorisme ;
- il faut pouvoir agir sur une base nationale, ou éventuellement multinationale, pour la défense d'intérêts nationaux menacés, ou au titre de la mise en œuvre des accords de défense conclu avec des pays amis, en Afrique ou au Moyen-Orient ;
- l'action dans le cadre de l'Alliance atlantique ou de l'Union de l'Europe occidentale (UEO) doit être désormais conçue moins dans l'éventualité d'une menace du type de celle qu'à longtemps exercée l'URSS qu'en cas de conflit régional mettant en jeu nos obligations au titre des traités ;
- enfin nous devons être capables d'agir sur mandat de l'ONU pour contribuer au sein d'une coalition appropriée, dans le cadre de l'UEO ou dans celui de l'OTAN, à des opérations de maintien ou de rétablissement de la paix.

D) *Les grandes fonctions opérationnelles découlent de ces analyses.* – L'incertitude et la diversité des menaces et des risques imposent de concevoir des moyens de défense souples et une stratégie capable de s'adapter en permanence à la variété des situations et des rapports de force internationaux. Le scénario principal de notre défense, qui avait conduit à codifier une relation étroite et continue entre service national et rôle de l'appelé, entre forces classiques et capacités de dissuasion nucléaire, ne peut plus être prédominant. Les crises et conflits, actuels et futurs, en Europe et hors d'Europe, appellent des traitements différenciés. À cette fin, le poids respectif et l'articulation des quatre grandes fonctions opérationnelle (dissuasion, prévention, projection, protection) varieront selon les situations.

1 / La dissuasion. Elle reste l'élément fondamental de la stratégie de défense de la France. Elle reste nécessaire dans

un monde où la vigilance continue de s'imposer. Elle doit prendre en compte la perspective européenne et le renforcement des solidarités. La France n'est plus menacée, dans sa survie même, par la présence, à proximité immédiate de ses frontières, de forces nucléaires, aéroterrestres et chimiques considérables. Mais la présence, pendant de longues années encore, de milliers d'armes nucléaires dans les arsenaux hérités de la guerre froide, l'apparition d'autres types de dangers susceptibles de mettre en cause ses intérêts vitaux, notamment le développement sur d'autres continents, d'armes de destruction massive, font que la dissuasion nucléaire garde toute son impérieuse nécessité.

Dissuasive, la stratégie nucléaire de la France demeure exclusivement défensive. Cette stratégie doit prendre en compte la solidarité européenne, mais il ne s'agit pas d'étendre de manière unilatérale une garantie nucléaire française. « La France propose une démarche pragmatique et progressive, fondée sur l'idée que la concertation renforce la dissuasion. » La dissuasion repose désormais sur deux composantes à moderniser, l'une balistique, emportée par les sous-marins nucléaires lanceurs d'engins (SNLE) de nouvelle génération, l'autre aérobie, emportée par les aéronefs. Le format de la Force océanique stratégique (FOST) doit être ramené à au moins quatre SNLE entraînant une réduction significative du nombre des armes nucléaires déployées par la France.

L'effort consacré au programme Palen de simulation d'explosions nucléaires doit permettre de garantir, dans l'avenir, la sûreté et la fiabilité des armes nucléaires.

2 / La prévention. Le renseignement doit occuper une place beaucoup plus importante qu'auparavant pour mettre à l'abri des surprises stratégiques, faciliter l'adaptation permanente des moyens et de l'organisation de notre défense, orienter la préparation du futur et permettre la résolution des crises au plus bas niveau d'engagement de forces.

L'efficacité de la prévention repose sur une présence permanente à l'extérieur de nos frontières et sur les dispositifs de coopération avec les pays alliés ou amis. Il faut exploiter en commun des moyens de renseignement. Toutefois, la détention d'une capacité propre d'anticipation et de com-

préhension des situations constitue l'une des clés de l'autonomie stratégique. C'est pourquoi un effort particulier doit être réalisé au bénéfice des moyens humains et techniques, en particulier en matière d'observation d'origine spatiale.

3 / La projection. La crédibilité d'une stratégie de prévention ne peut être assurée que si elle est susceptible d'être prolongée par une capacité d'engagement militaire destinée à contrer une menace dans le cadre de nos alliances, à répondre à l'appel d'organisations internationales de sécurité, notamment les Nations Unies, et à délivrer un signal politique fort, là où nos intérêts ou ceux de nos partenaires seraient directement mis en cause.

Les menaces militaires à prendre en compte sont désormais plus éloignées de nos frontières et la localisation des zones de conflits potentiels, aussi bien en Europe qu'à l'extérieur du continent européen, implique une capacité d'action à distance. Notre capacité de projection doit donc être donc conçue pour être au service de la défense nationale et européenne. Mais il est précisé que s'il n'est pas à notre portée d'acheminer dans des délais très courts, en tout lieu et en tout temps, l'ensemble des forces projetables, il est indispensable de disposer d'une capacité autonome de projection initiale, terrestre, aérienne et maritime, pour mettre en place les premiers éléments ou les renforts. Pour la suite des opérations, il serait fait appel, comme en 1996, à des moyens civils, des moyens alliés ou ultérieurement à un « pool » européen.

La constitution de cette force de projection implique des transformations profondes de chacune des trois armées et de leurs équipements.

4 / La protection. Mission essentielle des forces armées, la protection du territoire national doit pouvoir être assurée en toute circonstance.

En l'absence de menace extérieure majeure et directe sur nos frontières, c'est aujourd'hui par certains aspects une mission de sécurité intérieure plutôt qu'une mission de défense proprement militaire. Les forces de gendarmerie devraient donc avoir des effectifs croissants contrairement aux trois armées dont les effectifs étaient programmés à la baisse.

Il s'agit d'être capable en permanence de prévenir ou de réprimer l'exercice d'un chantage, de représailles ou d'agressions limitées contre le territoire ou les populations, notamment en cas de risques résultant de crises internationales dans lesquelles la France serait impliquée. Il faut également répondre à la diversification des menaces. Qu'il s'agisse de la lutte contre le terrorisme, contre le trafic de drogue ou la grande criminalité, le concours des armées peut s'avérer indispensable en cas de crise ou d'événement grave.

De même, dans le cadre de leurs missions de service public civil, les armées doivent continuer à apporter leurs concours aux populations, en cas de catastrophe naturelle ou pour parer aux conséquences d'accidents technologiques.

La sûreté et la défense aérienne du territoire continuent à être assurées par l'aviation de combat, en s'appuyant sur la chaîne permanente de détection et de contrôle, reliée à celle de nos alliés, qui doit être modernisée. La surveillance des approches maritimes doit continuer à relever des bâtiments et aéronefs de la marine.

Enfin, conséquence directe de la liberté de circulation des personnes et des biens dans l'Union européenne, la protection du territoire doit s'inscrire de plus en plus dans le cadre d'une coopération renforcée avec nos voisins et alliés.

E) *Les conséquences de ces choix sont importantes.* – Ce sont :

- la fin de la conscription, qui faisait obligatoirement de tous les citoyens masculins des soldats, les armées devant désormais se composer de salariés, militaires et civils et de volontaires. C'est ce qu'on appelle la professionnalisation ;
- une politique qui mise sur la coopération internationale avec d'autres pays de l'Union européenne, tant en matière de renseignement, de décision et d'opérations que de fabrications d'armements, d'autant plus nécessaire qu'il faut accroître l'interopérabilité des forces des États européens pour renforcer l'« identité européenne au sein de l'OTAN ».

F) *Le « modèle 2015 ».* – Des analyses effectuées résulte un « modèle d'armée » nouveau auquel il faut parvenir à l'horizon 2015. Il correspond à une armée professionnelle à

effectifs plus restreints, mieux équipée, mieux adaptée aux actions hors du territoire national, comportant notamment :

- des moyens nucléaires maintenus en permanence au niveau de suffisance adapté au nouvel environnement ;
- la réalisation de nombreux systèmes d'armes, « clé de la supériorité technologique pour la défense du pays et celle de l'Europe » ;
- le développement de capacités interarmées de renseignement, commandement et communication conférant à la France une autonomie stratégique nécessaire.

À l'horizon 2015 la loi de 1996 prévoit que :

- l'armée de terre, beaucoup plus compacte, avec des effectifs réduits de l'ordre de 36 % sera réorganisée autour de quatre forces : une force blindée, une force mécanisée, une force d'intervention blindée rapide et une force d'infanterie d'assaut. Elle pourra ainsi mettre en œuvre une capacité blindée équilibrée entre moyens lourds et légers ainsi que des appuis satisfaisants, avec une composante aéro-mobilité qu'il conviendra cependant d'améliorer à terme ;
- la marine, dont les effectifs auront connu une diminution de l'ordre de 19 % sera articulée essentiellement autour d'une Force océanique stratégique, d'un groupe aéronaval doté de ses moyens d'accompagnement ainsi que d'une force de sous-marins nucléaires d'attaque. Le groupe aéronaval sera composé de deux porte-avions (sous réserve que les conditions économiques le permettent) dont le *Charles-de-Gaulle*, et sera équipé de trois avions de guet embarqué Hawkeye, ainsi que de 60 Rafale ;
- l'armée de l'air, dont les effectifs diminueront d'environ 24 % alignera à terme 300 avions modernes de type Rafale, aptes à toutes les missions classiques et nucléaires, avec une composante de commandement et de contrôle modernisé et mobile. Elle offrira par ailleurs une capacité de transport identique à celle de 1996 ;
- la gendarmerie verra ses missions traditionnelles s'accroître et prendra une part plus importante à la protection de territoire. Aussi ses effectifs progresseront-ils de 5 %.

LA MISE EN ŒUVRE D'UNE POLITIQUE DE DÉFENSE

La mise en œuvre de la politique de défense passe par des lois pluriannuelles de programmation puis par des opérations financières annuelles. Aucune loi pluriannuelle n'a été correctement appliquée. C'est une des causes de la dégradation continue de la défense française.

I. – Généralités

Il faut bien distinguer plusieurs exercices importants :

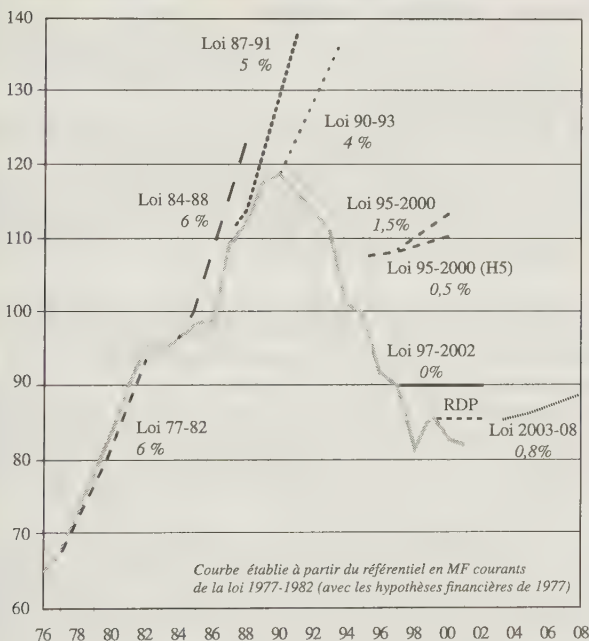
- la planification militaire qui vise à définir un « modèle d'armées » à un horizon de quinze à vingt ans, compte tenu d'hypothèses à long terme sur les dangers courus et sur les objectifs recherchés ;
- la programmation militaire, qui se coule entre la planification à long terme et la gestion annuelle, définit des choix majeurs et les financements qui y seront consacrés, à l'horizon de quelques années, et devrait affiner la cohérence entre les objectifs et les moyens qu'on décide d'y consacrer ;
- les opérations financières annuelles (budget et modifications en cours d'exécution) qui devraient être en cohérence avec la programmation.

Depuis 1960, la France a connu plusieurs lois de programmation mais, depuis 1976, seule celle portant sur 1997-2002 a été menée à son terme mais avec des crédits très inférieurs à ce qui avait été prévu. Si l'on examine les crédits réels qui, chaque année, ont été consacrés à leur mise en œuvre, on voit que :

- l'exécution des lois de programmation a été très imparfaite, les budgets annuels ayant généralement été inférieurs aux dotations prévues dans les lois de programmation, et les dépenses effectives inférieures aux lois de

finances annuellement votées. M. J. Boyon, député, indiquait, lors du débat parlementaire sur la loi de programmation militaire pour les années 1995 à 2000 que, pour les années 1989-1993, le taux réel d'exécution des programmes n'était que de 80 %. Le taux d'exécution de la loi 1996-2002 a été du même ordre. Le taux d'exécution a toujours été inférieur au taux prévu comme l'indique le graphique ci-dessous.

Les prévisions des lois de programmation et les réalisations



Cette situation explique deux dérives extrêmement sérieuses pour les armées : le nombre des matériels commandés a été généralement inférieur à ce qui avait été programmé et les délais de livraison ont été très souvent plus longs que ce qui avait été prévu ;

- la France, de longue date, diminue son effort militaire. Lorsqu'on mesure cet effort par la part des crédits militaires par rapport au PIB (produit intérieur brut), ce pourcentage, qui a culminé en 1982 à 4,1 % du PIB, est descendu à 3,1 % du PIB en 1993 puis à 1,8 % en 2000.

II. – La loi de programmation militaire 1995-2000

Préparée et votée le 23 juin 1994, en période de « cohabitation », cette loi, presque mort-née, était profondément marquée de sceau de l'irréalisme :

- elle fixait des orientations relative à la politique de défense, à l'équipement et au « format » (effectifs) des forces armées pour six ans ;
- elle fixait les moyens financiers qui, en six ans, devaient être affectés à l'équipement des forces armées ;
- elle prévoyait les paliers annuels d'une réduction des effectifs, les armées devant passer de 606 000 militaires et civils en 1995 à 579 500 en 2000 et fixait à 500 000 les effectifs des réserves en 2000.

Cette loi précisait les choix majeurs du Livre blanc 1994, notamment le maintien du service militaire pour assurer une armée mixte mais, défaut majeur, il devait concerner de moins en moins de jeunes citoyens.

Dès son vote, des parlementaires, de la majorité comme de l'opposition, avaient évoqué les principaux « défauts de la cuirasse » de cette loi. L'équilibre financier entre les ressources à consacrer à la défense et les programmes à réaliser était apparu peu vraisemblable.

Faute de choix suffisants, la loi de programmation entendait poursuivre un trop grand nombre de programmes. Exemple parmi d'autres, M. A. Warhouver, député, comparant les crédits annuels prévus de 1995 à 2000, à ceux, plus importants, de la période 1987-1993 exprimait ainsi ses doutes : « Comment imaginer qu'on va pouvoir moderniser simultanément les trois armées, les forces nucléaires, la gendarmerie, créer de nouvelles structures de renseignement jusqu'au niveau spatial avec des ressources constamment insuffisantes déjà dans le passé ? Même la diminution du for-

mat des armées n'y suffira pas, si l'on en juge par les dernières expériences. »¹ Et les contradictions de la loi étaient aussi très fortes notamment entre la volonté de pouvoir projeter des forces importantes à des milliers de kilomètres et l'absence concrète de programme de grand avion de transport futur (ATF) ou bien entre le fait de devoir disposer, pour des interventions lointaines, d'unités professionnalisées alors que le recrutement de nouveaux professionnels devait être réduit à 7 000 hommes en six ans. D'autre part, la faiblesse des commandes de munitions (incluant les missiles), prévues dans la loi, ne devait pas permettre de corriger des insuffisances déjà souvent relevées.

Les citoyens sont en droit de déplorer qu'une loi ait été votée par des parlementaires qui lui trouvaient d'aussi graves défauts. Mais, après son adoption, la cohabitation ayant pris fin, un autre gouvernement a annoncé la préparation d'une nouvelle loi de programmation 1997-2002. C'était reconnaître le caractère irréaliste de celle qui venait d'être adoptée, que le budget de 1995 n'avait pas respectée.

III. – La loi de programmation militaire 1997-2002

La loi du 3 juillet 1996 fixe, par des objectifs physiques et financiers, « une première étape vers le nouveau modèle d'armée » professionnalisée, à l'horizon 2015. Elle annonce que « la professionnalisation et le changement de format des armées ainsi que la réorganisation de notre industrie de défense » seront achevés à l'issue de ces six années.

A) *La loi programme l'ensemble des dépenses.* – Le total des moyens financiers programmés s'inscrit dans une enveloppe annuelle de 18,5 milliards de francs constants 1995, répartis entre le fonctionnement, c'est-à-dire aussi bien des

1. Il en tirait la conclusion suivante : « Cela prouve qu'il faut concevoir d'urgence un système de défense européenne, avec une politique industrielle d'armement commune à un noyau de pays intéressés à la défense d'intérêts équivalents, à l'identique de ce qu'a pu être la politique commune charbon-acier, ou la politique agricole commune, même si cette coopération approfondie doit exclure, dans l'immédiat, le secteur sensible du nucléaire. »

rémunérations et des charges sociales que les dépenses de fonctionnement proprement dites avec l'entretien des matériels (99 milliards de francs) et l'investissement, c'est-à-dire aussi bien les acquisitions de matériels que les constructions immobilières (86 milliards de francs). La loi annonce une politique de commandes pluriannuelles des matériels, gage évident d'une réduction du coût des programmes.

Deux fonds d'adaptation de l'outil de défense (un fonds d'accompagnement de la professionnalisation et un fonds d'adaptation industrielle) sont prévus.

B) *La loi organise le passage à une armée professionnelle.*

– Elle organise le passage progressif d'une armée mixte, au sein de laquelle les appelés occupent une place importante, à une armée professionnelle essentiellement composée de militaires de carrière ou sous contrat et de civils qui en constitueront le noyau dur, comprenant des jeunes volontaires et des réservistes.

L'évolution globale des effectifs des armées a ainsi été fixé :

	1996	2002
Armée de terre	268 600	172 600
Marine	69 900	56 500
Armée de l'air	93 600	71 100
Total	432 100	300 200

L'arme de la gendarmerie devait voir ses effectifs croître de 93 650 (1996) à 97 880 (2002), de même que les services de renseignements. Un renforcement de l'encadrement militaire et du nombre des employés civils était aussi prévu.

L'évolution annuelle des effectifs était programmée, de 1996 à 2002. Derrière la simple déflation des effectifs, la loi prévoyait une profonde mutation des ressources humaines des armées avec aussi bien des recrutements d'engagés que l'organisation de départs massifs. Le format de l'armée, en 2002, n'était, en rien la simple « réduction » du format de l'armée de 1997 ; c'est un véritable bouleversement qui était

programmé, s'accompagnant d'une mobilité géographique importante imposée par les restructurations. Il était envisagé de mettre en place une nouvelle organisation des réserves.

C) *La loi prévoit une adaptation-modernisation des forces.*

– Sur la période 1997-2002 « seule une action volontariste » pour s'approcher au plus vite du modèle d'armée 2015 devait permettre de poursuivre la modernisation des forces. L'adaptation devait être conduite en poursuivant simultanément plusieurs objectifs :

- accroître la cohérence interarmées et les systèmes multiplicateurs de forces en développant les fonctions de commandement, de communication de renseignement ;
- assurer la continuité de la dissuasion nucléaire ;
- modifier, au sein des forces conventionnelles (c'est-à-dire hors dissuasion nucléaire) les équilibres constatés à la fin de la guerre froide pour donner la priorité aux fonctions de prévention et de projection au détriment de l'importance jusqu'alors donnée au corps blindé mécanisé. Dans tous les domaines, cela signifiait de réévaluer les besoins de différents types de matériels (réduire certains, tels les chars lourds, en accroître d'autres, supprimer certains programmes d'armement et en développer d'autres). La loi définit les dates de lancement et de livraison de nombreux programmes d'armement.

D) *La loi prévoit d'engager (pas d'achever) la restructuration de l'outil industriel.* – Cela concerne les structures et capacités des industries travaillant en tout ou en partie à la conception et à la fabrication des armements. La politique du gouvernement était définie autour de quatre grands axes :

- une forte réduction des coûts et délais des programmes d'armements impliquant, de la part des industries, des efforts de productivité ;
- la constitution de pôles industriels capables de maîtriser la réalisation de systèmes de taille importante dans les domaines du nucléaire, de l'aéronautique et de l'espace, de l'électronique et de l'électromécanique. Si la constitution de deux pôles, dans les secteurs de l'électronique et de

- l'aéronautique, déjà engagés, devait se poursuivre, avec une dimension européenne, les établissements en difficulté qui étaient la Direction des constructions navales (DCN) et le Groupement industriel des armements terrestres-industriels devrait se préparer à des adaptations profondes ;
- le renforcement d'une industrie européenne avec réduction des surcapacités et création de réelles complémentarités industrielle et technologique allait être recherché par des projets concrets en coopération tout en garantissant le maintien des compétences technologiques et industrielles françaises (souvent en avance sur celles des autres pays) et en « garantissant l'approvisionnement des forces en toutes circonstances » ;
 - la recherche de nouveaux marchés pour rentabiliser les entreprises de défense françaises.

E) *La loi prévoyait des mesures d'accompagnement.* – L'importance des mesures de réduction du format de l'armée et de changement des implantations géographiques ainsi que le nombre de personnels à reclasser ou reconverter, dans la mesure où il a été décidé de ne procéder à aucun licenciement, nécessitent « un effort d'accompagnement économique et social exceptionnel », partiellement financé dans les enveloppes financières du ministère de la Défense, citées plus haut.

IV. – La situation à la fin de la période 1997-2002

Le débat sur le projet de budget militaire pour 2002 a été l'occasion de procéder à un bilan de l'exécution de la loi de programmation 1997-2002, peu de temps avant son achèvement. Nuancées ou directes, les observations sur la situation ont toutes été critiques¹. Il y a toujours eu des écarts entre les prévisions et les réalisations – inférieures – des lois de programmation militaire ; celle de 1997-2002 ne fait pas exception.

D'abord les crédits de personnel ont été très supérieurs à ce qui avait été prévu. Les coûts de la professionnalisation

1. Nous retrouvons dans les pages qui suivent celles qui ont été faites par M. Blin, sénateur, Loi de finances pour 2002, « Défense exposé d'ensemble et de dépenses en capital », Commission des finances, Sénat.

avaient été sous-estimés, d'autant plus que la programmation a été révisée pour accroître les recrutements dans la gendarmerie. En outre, les hausses de rémunérations de la fonction publique, y compris militaire, ont été plus fortes que prévues. De plus, pour compenser le mécontentement grandissant d'une partie des armées dont les horaires de travail (perturbant la vie familiale) étaient jugés par ceux-ci comme anormalement défavorables, dans une comparaison de plus en plus fréquente avec la situation d'autres salariés (accédant aux 35 heures), des indemnités ont été ajoutées aux rémunérations. La fronde des gendarmes en 2001 avec ses résonances dans l'armée de terre, en particulier, a amplifié les dépenses destinées à l'amélioration de la « condition militaire ». Enfin il fallait créer certaines primes pour pouvoir procéder à certains recrutements.

Ensuite, le budget de la défense a été amputé par des ponctions directes (au profit de la recherche civile ou en raison du poids considérable des compensations accordées au territoire de la Polynésie française à la suite de l'arrêt des essais nucléaires et des activités du centre d'expérimentation du Pacifique), par des surcoûts résultant d'opérations extérieures des armées (comme au Kosovo) et par des charges liées à la restructuration des industries de défense qui répondent à des préoccupations légitimes de préservation des emplois et d'aménagement du territoire mais ne constituent pas des dépenses d'équipement¹.

Ensuite, les gouvernements ont réduit le budget des équipements militaires à chaque fois qu'ils ont cherché soit à financer des dépenses salariales ou de fonctionnement mili-

1. « Malgré une dépense budgétaire d'ores et déjà considérable, la restructuration de DCN et de GIAT-Industries, écrit M. Blin (p. 9), n'est toujours pas acquise. On peut d'ailleurs alternativement considérer que c'est la baisse des budgets d'équipement de défense qui a mis à mal nos anciens arsenaux terrestres et maritimes, ou que c'est le prélèvement lié aux restructurations et la dégradation du service rendu qui ont contribué à la détérioration des équipements militaires. Quoi qu'il en soit, le résultat est tout à la fois désastreux pour les industries d'armement et pour l'équipement des forces armées. Dans les deux cas, la mutation est difficile, notamment parce qu'elle exige d'abord celle des personnels, et ne se fera pas sans une nouvelle et forte contribution budgétaire. »

taire en augmentation, soit à couvrir le surcoût d'opérations extérieures, soit à financer des dépenses d'autres budgets civils, soit à réduire le déficit. On dit couramment que les dépenses d'équipement des armées servent de « variable d'ajustement » pour réaliser des équilibres budgétaires. Cette pratique, continue depuis très longtemps, explique en partie l'insuffisance chronique d'équipement des armées ; elle s'est poursuivie et a porté un coup très sérieux à la programmation 1997-2002. « Le sacrifice constant de l'équipement militaire, tout au long de la législature, handicape la réalisation du modèle d'armée 2015 », a écrit M. Blin (p. 8) corroborant l'opinion, dont l'expression seule est plus nuancée, du CEMA, qui ajoute (p. 31) : « Au total, en fin de programmation [...] l'écart pourrait s'établir à 12,1 milliards d'euros (9,5 milliards de francs), soit l'équivalent de près d'une année de crédits d'équipement. Les dépenses d'équipement ont constitué 44 % du total, en 2001, contre 51 % en 1996. »

La situation, en termes de livraison d'équipements, eut été encore plus défavorable si le ministère de la Défense n'avait pas « conduit une réforme de grande ampleur de la gestion des crédits d'investissement, conformément aux recommandations de la Cour des comptes » (M. Blin, p. 59), la DGA ayant remarquablement réussi à réduire le coût prévu de bien des programmes d'armement.

Et M. Blin de conclure (p. 9) : « La dérive française s'inscrit dans le cadre d'une évolution européenne fragilisée [...]. Les conditions et même le succès de la mise en place d'une défense européenne paraissaient étroitement dépendants d'un degré minimum de convergence des choix budgétaires – et donc, en réalité, politiques – des États membres. Or, dans ce domaine, l'écart se creuse entre la France et le Royaume-Uni d'un côté et l'Allemagne, l'Italie, l'Espagne, de l'autre, mais surtout, et ceci est sans doute plus pernicieux, entre le Royaume-Uni et la France. En 2000, le Royaume-Uni consacre encore près de 2,3 % du Produit intérieur brut¹ à son effort de défense, tandis que la

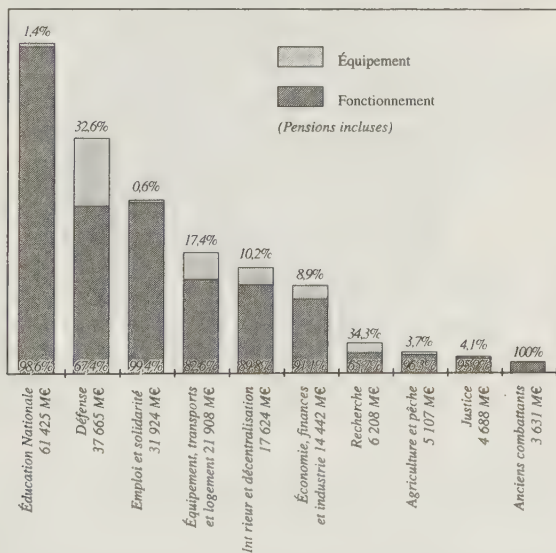
1. En 2001, le budget d'équipement des armées représentait moins de 0,8 % du PIB contre 1,2 % deux ans auparavant.

France y consent moins de 1,8 %. Le niveau actuel des dépenses de fonctionnement par soldat est deux fois plus élevé chez les Britanniques et les dépenses d'équipement par soldat deux fois plus importantes. »

Dans ces conditions on ne peut s'étonner que des généraux, dans l'éditorial de leur *Lettre d'information*, évoquent le spectre d'un *désarmement structurel*, et unilatéral, menaçant la France¹.

V. – Les budgets

Chaque année, les crédits de la défense sont discutés et adoptés dans le cadre de la loi de finances initiale (appelée



Structure du budget de la Défense en 2002 par rapport à celle d'autres ministères (en millions d'euros)

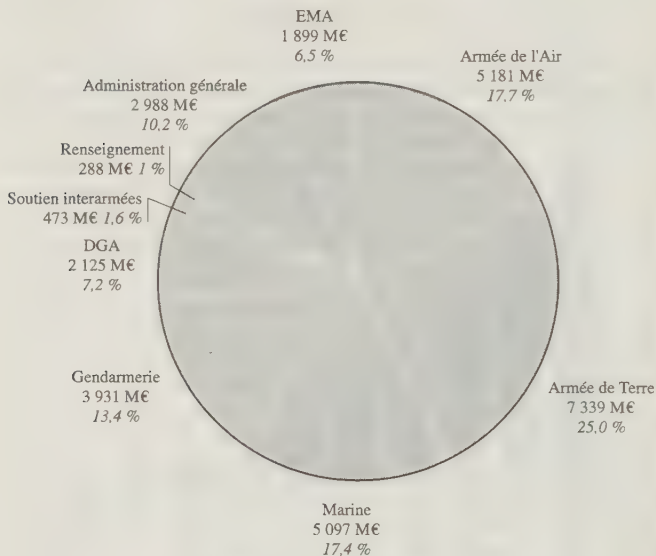
1. Selon J. Isnard, dans « Les handicaps de la défense française », journal *Le Monde*, 15 janvier 2002.

couramment : budget) et modifiés, en cours d'année, dans les lois de finances rectificatives.

Tout au long des années 1990, la part des crédits militaires a diminué dans le budget de l'État.

Le tableau ci-dessus indique la place des différents crédits ouverts dans le budget de l'État par la loi de finances initiale pour 2002.

Dans ce cadre la répartition des crédits militaires a été la suivante :



Dépense
Pourcentage du budget 2002 par agrégats

VI. – Le projet de loi de programmation 2003-2008

La programmation 2003-2008, préparée par le gouvernement de M. Jospin, a été présentée comme la seconde étape décisive dans la rénovation de notre outil de défense. Le

président J. Chirac, chef constitutionnel des armées, jouant son rôle d'opposant dans la phase de cohabitation 1997-2002 (qui recouvre presque celle de la loi de programmation), n'a cessé de réclamer un niveau annuel de dépenses d'équipement des armées (14,03 milliards d'euros) nettement plus élevé que ce que proposait M. Fabius, alors ministre chargé des Finances : 12,50 milliards d'euros. Le choix s'était arrêté sur 13,34 milliards d'euros constants (valeur de base en 2000). Ce choix ne satisfaisait ni le président de la République ni les états-majors et les armées ; le projet de loi de programmation n'a pas été présenté au Parlement. Et pourtant, sur le service de la défense qui est au cœur de la survie de la République, la campagne présidentielle 2002 a fait l'impasse. Comme de tous les autres sujets essentiels, il n'a pas été question de l'avenir de la France.

Dès sa réélection, le président J. Chirac a fait préparer par le gouvernement de M. Raffarin un nouveau projet de loi de programmation militaire 2003-2008, fondamentalement différent du projet du gouvernement de M. Jospin.

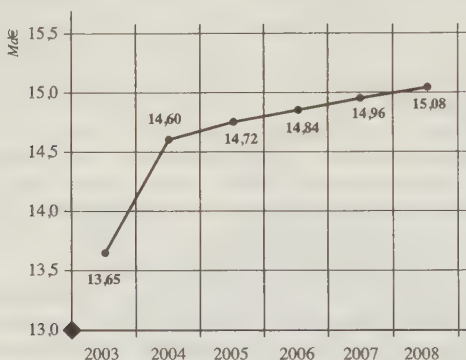
Ce projet¹ prévoit un engagement financier important qui traduit la volonté de donner aux armées des moyens permettant plus vraisemblablement (celà dépendra en partie, des budgets annuels, s'ils respectent ou non cette nouvelle programmation) d'atteindre le modèle d'armée retenu pour 2015.

Entre 1997 et 2002 l'annuité moyenne programmée en crédits d'équipement avait été de 13,9 milliards d'euros (valeur 2003) et l'annuité moyenne ouverte dans les lois de finances initiales (les « budgets ») de 13 milliards d'euros (valeur 2003). Sur l'ensemble de la période 2003-2008, le budget d'équipement de la Défense devrait augmenter de 5,5 milliards d'euros (valeur 2003) par rapport à la période de programmation 1997-2002. L'annuité moyenne programmée passerait donc à 14,84 milliards d'euros (valeur 2003) donc presque 1 milliard d'euros de plus par an, ceci intégrant, pour la gendarmerie nationale, les crédits qui

1. Non encore voté par le Parlement en octobre 2002, date d'achèvement de ce livre.

figurent dans la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité intérieure (LOPSI, voir chap. IX).

L'effort financier prévu de 88,87 milliards d'euros (valeur 2003) de crédits d'équipement des forces, devrait se répartir ainsi :



◆ 13 Md€ : annuité moyenne ouverte en LFI entre 1997 et 2002

Crédits d'équipement (CP) 2003-2008 hors LOPSI

Source : Projet de loi de programmation 2003-2008.

Si les budgets annuels sont conformes à ces prévisions, la réalisation de cette loi de programmation militaire devrait permettre d'une part d'améliorer l'entretien des matériels existants et par conséquent, leur disponibilité et, d'autre part, selon les cas, de hâter des commandes, d'en accroître le volume ou même de lancer des programmes nouveaux. À ces titres on peut citer la commande :

- d'un second porte-avions, en 2005, dans des conditions non encore précises ;
- d'une frégate de type Horizon, supplémentaire et de huit frégates multimissions.

Cela devrait permettre, à terme, d'assurer la permanence à la mer du groupe aéronaval :

- de deux sous-marins d'attaque à propulsion nucléaire Barracuda ;

- de deux bâtiments de projection et de commandement devant remplacer des transports de chalands de débarquement ;
- d'avions de combat Rafale ;
- de missiles de croisière Scalp EG destinés à équiper l'armée de l'air et la marine ;
- de 50 airbus militaires de transport (A400M) ;
- de satellites Helios et d'avions sans pilotes (les drones), de moyenne altitude longue endurance (MALE) avec des stations « multicateurs, multimission » (MCM) ;
- de plus de 900 véhicules de combats d'infanterie (VBCI) et de véhicules blindés légers (VBL) ;
- d'hélicoptères de transports NH90 et de combat Tigre ;
- de systèmes de défense antimissiles européens PAMMS ;
- de missiles MICA et de torpilles Murène.

LES PERSONNELS : UNE ARMÉE DE MÉTIERS

L'armée française est une armée de salariés à statuts militaires et civils, rémunérés et, en tant que de besoin, de réservistes (d'anciens appelés), alors qu'elle fut, pendant deux cents ans, une armée mixte composée de jeunes citoyens « appelés sous les drapeaux », c'est-à-dire contraints à un « service national » obligatoire, jadis nécessairement militaire¹, ne percevant qu'une indemnité purement symbolique.

Entre 1996 et 2002, l'armée a connu une véritable révolution. Ses effectifs globaux ont été fortement réduits cependant que disparaissait totalement la catégorie des appelés ; tous les emplois ont été salariés, cette salarisation appelée « professionnalisation » et cette réduction de « format » des armées s'est accompagnée d'une transformation profonde des structures. Aucune autre fonction de l'État n'a connu une transformation aussi profonde en un temps aussi bref.

1. – Les effectifs salariés

En 2002, les effectifs budgétaires² sont de 436 221 personnes, militaires et civils ; ils étaient 600 000 en 1996,

1. L'introduction de formes civiles de service dans le service national a constitué un élément d'inégalité donc d'injustice qui a pu justifier la suppression du service national obligatoire.

2. Ce qu'on appelle les effectifs budgétaires est une fiction : il s'agit du nombre de personnels pour lesquels il existe à la loi de finances (c'est-à-dire au budget de l'État) des postes donc des rémunérations. L'effectif réel est inéluctablement différent mais il ne devrait l'être que de peu. L'effectif budgétaire de 2002 est un peu différent de celui qui avait été prévu à la loi de programmation militaire 1996-2002 car, depuis son vote en 1996, des augmentations d'effectifs ont été décidées pour la gendarmerie et le service de santé des armées.

année où fut décidée la salarisation complète de la défense¹.

Ainsi, la loi de finances initiale pour 2002 fixe-t-elle les effectifs budgétaires suivants :

Militaires (à statut ou contractuels) :	
Officiers	37 738
Sous-officiers	200 516
Militaire du rang	92 184
Civils	80 995
Volontaires	24 788
Total	436 221

Le projet de loi de programmation 2003-2008 prévoit un léger accroissement des effectifs².

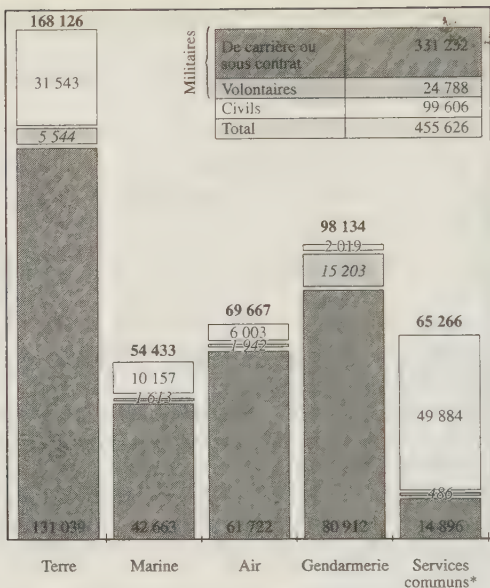
En ce qui concerne les officiers et les sous-officiers, les effectifs prévus sont approximativement atteints. Mais ces gradés ont chacun, outre une certaine place dans la hiérarchie du commandement, des métiers extrêmement variés par les connaissances et les techniques mises en œuvre ; ainsi note-t-on une insuffisance sérieuse du nombre de médecins (offi-

1. Et 820 000 en 1982.

2. Le format global des forces armées prévu devrait être ajusté, afin de mieux répondre aux besoins de l'armée de terre soumise à un emploi intensif de son personnel et de renforcer les effectifs du service de santé. En outre, les effectifs de la Gendarmerie seront augmentés pour faire face à l'évolution de ses missions de sécurité intérieure (voir chap. IX). Ainsi les effectifs globaux, civils et militaires, inscrits au budget du ministère de la Défense évolueront entre 2003 et 2008 de la façon suivante :

	2003	2008
Armée de terre	167 554	168 569
Marine	54 433	54 683
Armée de l'air	69 667	70 067
Gendarmerie	99 334	106 427
Autres	46 081	46 773
Total	437 069	446 653

Ces chiffres comprennent les effectifs de la gendarmerie (7 000 postes) créés au titre de la LOPSI.



*Y compris les personnels rémunérés sur les comptes de commerces

Les effectifs des armées et services en 2002 ⁽¹⁾

⁽¹⁾ Effectifs budgétaires.

ciers du service de santé), compte tenu de la concurrence du secteur privé, de dentistes, d'infirmiers et de kinésithérapeutes. Mais la disparition des appelés dits de « haut niveau » qui occupaient des postes très qualifiés a provoqué d'autres manques, informaticiens et ingénieurs atomistes en particulier.

La situation n'est pas aussi bonne en ce qui concerne les volontaires. Cette composante de l'armée salariée a été créée par la loi du 28 octobre 1997 portant réforme du service national. Créer un statut de volontaires en contrepartie de la suppression de l'obligation était une gageure. L'effectif de ces volontaires, susceptibles d'occuper des emplois techniques, opérationnels ou de soutien divers, est très inférieur à l'effectif

budgétaire affiché. Le niveau des rémunérations proposées ne permet pas d'attirer assez de personnels ayant les niveaux de compétences requis et les perspectives de carrière jouent dans le même sens puisqu'elles sont limitées à six ans.

La situation est également peu satisfaisante en ce qui concerne les objectifs de personnels civils.

D'une part, il y a trop de personnels dans ce qui reste des arsenaux de la défense dont la taille aurait dû et devra se réduire sous l'effet de restructurations bien trop lentes. Le statut de ces ouvriers conduit à les payer en surnombre sur les lieux anciens d'emploi, sans pouvoir les contraindre à se déplacer vers des sites géographiquement éloignés où ils pourraient être employés. Ainsi, des excédents coûteux coexistent avec des déficits gênants.

D'autre part, les autres recrutements de civils ont été inférieurs à ce qui avait été prévu. L'objectif est de faire accomplir par des civils des tâches administratives et techniques en remplacement des militaires les exécutant, ces derniers devant être réorientés vers des fonctions militaires donc opérationnelles. Mais les recrutements de civils ont été freinés par l'insuffisance des candidatures dans certaines régions du pays (manque d'attractivité du Nord-Est, dont s'éloignent beaucoup de Français, et de l'Île-de-France où le coût et les conditions de vie sont difficiles) et dans certaines spécialités techniques et par des dysfonctionnements administratifs¹.

Déplorant l'important déficit en personnels civils, M. Warhouver, député, écrivait :

« Il s'agit d'une situation dont il faudra pourtant sortir si nous ne voulons pas continuer à faire peser sur les militaires les conséquences de ce déficit. En effet, dans nombre d'établissements ou de régiments, les chefs de corps sont obligés d'affecter des soldats sur des postes qui devraient théoriquement être tenus par des civils. D'une part, cette situation prive les armées de combattants professionnels dont

1. Les dysfonctionnements de l'administration, dans les armées comme ailleurs, ont de profondes et graves conséquences auxquelles on ne se donne pas les moyens de remédier.

elles auraient besoin par ailleurs dans leurs missions de projection intérieure ou extérieure ; d'autre part, elle démotive des militaires qui se sont engagés pour tenir un poste dans les forces et non pour pallier l'absence de personnels civils. »¹

Le sénateur Trucy avait exprimé l'opinion suivante :

« La professionnalisation est "accomplie". Mais elle n'est pas consolidée pour autant. Pour seulement préserver l'acquis, il faudra vraisemblablement consentir un effort budgétaire supplémentaire considérable car au-delà des soucis ponctuels, mais réels, de recrutement apparaissent surtout des difficultés de fidélisation. Celle-ci se heurte à la concurrence forte d'un marché de l'emploi civil conjoncturellement à la hausse, mais aussi, de façon plus structurelle, à une moindre attractivité du métier, s'agissant des conditions de vie et de rémunération. La comparaison est renforcée par la mixité désormais fonctionnelle des effectifs civils et militaires, parfois au sein d'un même bureau. À cet égard, la loi des 35 heures constitue un écueil redoutable.

« La comparaison avec les "collègues" des armées de l'OTAN n'est pas davantage enviable. »²

Les revendications ont déferlé dans les mois qui ont précédé l'élection présidentielle de 2002. Un « plan d'amélioration de la condition militaire » a été élaboré sous la pression des salariés des armées, exprimée dans les Conseils de la fonction militaire (CFM), et soutenu par les « femmes de gendarmes », jusque dans la rue. Il prévoit sous diverses formes, de très substantielles augmentations de rémunérations. Le 28 février 2002, le ministre de la Défense soulignait l'importance de ces mesures : « Elles répondent à des attentes légitimes. Elles sont, je crois, de nature à conforter le statut. Elles sont un élément – un élément seulement – de l'ensemble des actions nécessaires à un exercice efficace du métier des armes. » En effet, pour qu'une armée de salariés

1. Assemblée nationale, Projet de loi de finances pour 2002, *Avis-Défense*, titre III, et personnels de la défense, p. 26.

2. Sénat, Loi de finances pour 2002, rapport spécial, *Défense - Dépenses ordinaires*, p. 28.

devienne une armée de professionnels, encore faut-il qu'elle ait des outils performants et qu'elle puisse s'entraîner pour acquérir et conserver ses qualifications professionnelles. Chacun sait que, dans n'importe quel domaine, il ne suffit pas d'être salarié pour être un « pro ».

II. – Les réservistes

Jusqu'à la « suspension »¹ du service national, tous les hommes ayant effectué le service national étaient en réserve de la République jusqu'à l'âge de 35 ans. Cette réserve potentielle de centaines de milliers d'hommes n'était qu'en théorie susceptible de venir renforcer les armées, si nécessaire. La désorganisation de la réserve, plus ou moins liée au sentiment de son inutilité par les gouvernements, fait qu'un nombre très restreint de réservistes effectuait les périodes d'activité nécessaires pour « ne pas perdre la main » et qu'il eût été impossible de mobiliser la majeure partie des réservistes. La réserve était très largement mythique.

Une loi du 22 octobre 1999, qui a refondé la réserve militaire, dispose :

« Les citoyens concourent à la défense de la nation. Ce devoir peut s'exercer par une participation à des activités militaires dans la réserve.

« La réserve s'inscrit dans un parcours citoyen qui débute avec l'enseignement de défense et qui se poursuit avec la participation au recensement, l'appel de préparation à la défense, la préparation militaire et le volontariat. Ce parcours continu doit permettre à tout Français et à toute Française d'exercer son droit à contribuer à la défense de la nation.

« La réserve a pour objet de renforcer les capacités des forces armées dont elle est une des composantes, d'entretenir l'esprit de défense et de contribuer au maintien du lien entre la nation et ses forces armées. Elle est constituée :

« 1 / d'une réserve opérationnelle comprenant des volontaires et, en fonction des besoins des armées, d'anciens mili-

1. Il s'agit, en droit, d'une suspension mais, en fait, d'une suppression.

taires soumis à l'obligation de disponibilité à l'issue de leur lien au service ;

« 2 / d'une réserve citoyenne comprenant les autres réservistes. »

Sont prévues en 2015, dans la réserve militaire, 100 000 personnes. Devant l'extrême difficulté à y parvenir rapidement, l'objectif à atteindre n'est plus que de 82 000 en 2008.

« L'important déficit constaté en ce qui concerne les réservistes est d'autant plus regrettable qu'il s'inscrit dans un contexte géopolitique qui nous montre tout l'intérêt de cette catégorie de militaires. Dans les jours qui ont suivi les attentats qui ont frappé les États-Unis, l'armée américaine a rappelé plusieurs dizaines de milliers de réservistes venus renforcer une armée rapidement mise sur pied de guerre.

« La doctrine d'emploi de la réserve est, en France, différente de celle des États-Unis : alors que les Américains considèrent leurs réservistes à l'égal des militaires d'active et n'hésitent pas à leur confier les mêmes missions offensives, les armées de notre pays considèrent les réservistes comme une force d'appoint destinée en priorité à permettre aux forces d'active de se concentrer sur leurs missions essentielles. »¹ Le député Sandrier a expliqué les motifs de la désaffection pour la réserve : « L'objectif final de 28 000 réservistes [armée de terre] n'a aucune chance d'être atteint à moyen terme. [...] Le principal frein au développement de la réserve réside dans les difficultés qu'éprouvent la plupart des réservistes vis-à-vis de leurs employeurs, notamment pour ceux qui occupent des emplois d'exécution. Alors que, dans le monde anglo-saxon, être réserviste est un titre de gloire valorisant l'individu, c'est en France un élément gênant que l'on cache lors d'un entretien d'embauche. Les enquêtes montrent que certains réservistes demandent à effectuer leurs périodes militaires pendant leurs congés afin de ne pas porter préjudice à leur carrière professionnelle. »²

1. Warhouver, Loi de finances pour 2002, p. 34.

2. Sandrier, Assemblée nationale, Projet de loi de finances pour 2002, p. 29.

III. – Les conditions de la professionnalisation

Une armée de salariés n'est une armée de professionnels que si un certain nombre de conditions sont remplies. Cela dépend de la formation initiale des salariés, de leur formation continue ; en outre, faut-il que le cadre dans lequel s'effectue leur travail intègre la nécessité, de plus en plus évidente, d'une interopérabilité, c'est-à-dire d'un travail décloisonné entre métiers, armes et cela même sur un plan international.

Le budget de fonctionnement des armées doit donc permettre aux militaires de se préparer à leurs missions par leurs exercices et leur entraînement. Or, de ce point de vue, la situation est très insatisfaisante. Les équipements des armées juxtaposent des armements modernes et anciens, peu performants ou à bout de souffle, ainsi que des systèmes incomplets ; des armements de première importance sont totalement manquants. L'entraînement des forces est insuffisant. La faiblesse des moyens financiers affectés aux exercices, s'ajoutant à des taux excessifs d'indisponibilité de certains matériels, ainsi que la volonté d'économiser certains armements pour qu'ils durent plus longtemps (faute de perspective de remplacement) ont conduit, depuis de nombreuses années, à réduire l'entraînement des forces.

A) *Évoquant la nécessité d'améliorer l'activité des forces terrestres*, M. Warhouver écrivait :

« Les exercices et l'instruction sont indispensables à une armée professionnelle appelée à servir de manière durable en opérations extérieures. Tombé à un minimum de 68 en 1999, le nombre de jours d'exercice devait remonter à 73 en 2000 avec un objectif de 100 sur le long terme. Or, pour des raisons tenant à des problèmes de disponibilité de matériel, de hausse des prix des produits pétroliers et aux engagements extérieurs ou intérieurs, cet objectif n'a pu être tenu et le nombre de jours d'exercice est resté stable, à l'étiage de 68 dont seulement 34 avec matériels. »

Et il ajoutait que, pour augmenter le taux d'activité des forces (hors opérations extérieures) en le portant à quatrevingt-neuf jours dont quarante-cinq avec matériels organi-

ques : « Cela suppose que les prévisions qui ont servi de base à la construction du budget ne soient pas trop éloignées de la réalité, que la disponibilité des matériels soit suffisante et que les forces ne soient pas distraites de leur entraînement par des missions de projection extérieures ou intérieures. Au vu de l'actualité récente et de la tension internationale qui en découle, il se pourrait fort que ces conditions aient du mal à être réunies. »¹

Quant à l'entraînement des pilotes de l'aviation légère de l'armée de terre (ALAT), « il demeure largement inférieur à celui annoncé par les armées britannique et américaine [...]. Ce sous-entraînement, s'il perdure, pourrait constituer, à terme, une menace pour la sécurité du personnel : beaucoup trop de jeunes pilotes de l'ALAT ont totalisé, en 2000, moins de 150 heures de vol, seuil considéré comme minimum par l'état-major [...]. La faible disponibilité des matériels utilisés en métropole influe [...] directement et de façon négative sur l'entraînement du personnel et sur son moral ».

B) *En ce qui concerne les bâtiments de la flotte*, l'objectif de cent jours de navigation par an n'est pas atteint. M. Kerdraon, député, a indiqué que la mission d'information sur l'entretien de la flotte « avait pris acte de nombre d'insatisfactions des personnels embarqués de la marine ». L'amiral Battet, chef d'état-major de la marine, à l'Assemblée nationale : « a relevé la réduction des moyens d'entretien du matériel. »

C) *En ce qui concerne l'armée de l'air*, si le nombre d'heures de vol des pilotes de combat est conforme aux standards internationaux, leur participation à des exercices internationaux est inférieure à ce qui est jugé souhaitable ; or les exercices interalliés sont nécessaires pour accroître l'interopérabilité des unités.

D) *La maîtrise des armes est loin d'être satisfaisante*. – Il est loin, le temps où les armées utilisaient principalement

1. M. Warhouver, Loi de finances pour 2002, p. 35, 37, 38 et 60.

des fusils et où les « balles » constituaient l'essentiel des munitions, avec des « boulets » puis des obus de canons. Les munitions devraient être actuellement, pour une part importante, des éléments de systèmes d'armes très complexes et très onéreux que les armées françaises détiennent en nombres de plus en plus chichement calculés (quand ils ne sont pas totalement absents de la panoplie).

La gravité de cette situation a été clairement énoncée au Parlement, notamment en ce qui concerne l'instruction des forces :

« Les faibles dotations en crédits de munitions d'instruction de ces dernières années ont conduit à consommer, à des fins d'exercice, des munitions acquises au titre de la constitution de stocks de guerre. Cette situation ne peut évidemment perdurer dans la mesure où, d'une part, ces stocks s'épuisent rapidement et où, d'autre part, leur finalité est de garantir son caractère opérationnel à la défense. On se souvient des difficultés dans lesquelles ont été plongées les forces aériennes et navales en raison du manque de munitions lors du conflit du Kosovo. Dans l'actuelle situation de tension internationale, nos forces ne peuvent se permettre de dilapider leurs réserves de munitions de guerre à des fins d'entraînement et ainsi de se démunir. Si elle peut être admise pour les munitions les plus anciennes, la politique consistant à puiser dans les stocks de guerre ne peut s'appliquer aux munitions nouvelles tant que le niveau de leur stock n'est pas suffisant. Par ailleurs, le coût élevé de ces nouvelles munitions nécessitera d'engager une réflexion sur la politique de stockage et d'utilisation. »¹

E) *La disponibilité des matériels.* – Le dicton ancien : « Un bon ouvrier a toujours ses outils » n'a pas perdu de sa pertinence. Est un bon professionnel – et pas seulement un honnête salarié – un combattant qui dispose d'armements à mettre en œuvre dans les différentes situations ordonnées par le pouvoir politique. Or, de ce point de vue, la disponi-

1. M. Galut, député, Assemblée nationale, Projet de loi de finances pour 2002, *Défense-Air*, p. 26 et 27.

bilité de nombreux matériels, eu égard à l'âge et au degré d'usure de nombre d'entre eux, est insuffisante, ce qui rejailit sur les aptitudes professionnelles de ceux qui doivent les mettre en œuvre.

IV. – Le « moral » des personnels

La détermination des militaires est un élément absolument majeur de la force des armées, de la volonté réelle de mener le combat lorsqu'il le faut. Cette détermination est en partie, mais en partie seulement, liée au sentiment qu'ils ont d'avoir un savoir-faire et de disposer d'équipements les rendant à la fois efficaces et au maximum possible protégés. On peut se demander si, de ce point de vue, le compte y est. Le sénateur Trucy, quant à lui, indique : « Les personnels ayant fait le choix de servir dans une armée professionnelle ont le droit d'être plus exigeants à l'égard du fonctionnement et de l'équipement des forces et ce niveau d'exigences ne cessera d'augmenter à l'avenir. »¹

Le « moral » des militaires est aussi fonction du sentiment de satisfaction apporté à leurs revendications. La fronde de la gendarmerie, en 2001, lui a permis d'obtenir des compensations mais aussi des avantages financiers en invoquant des charges professionnelles et la recherche d'un alignement de ses conditions de vie sur des civils (y compris employés au ministère de la Défense) bénéficiant d'une réduction du temps de travail.

Les tâches non militaires imposées à une armée de terre en sous-effectifs l'ont conduit à des revendications du même type que celles des gendarmes. Le chef d'état-major de l'armée de terre a ainsi expliqué :

« L'armée de terre se trouve aujourd'hui en sous-effectif du fait que les recrutements n'ont pas encore compensé le déficit en appelés. » D'où une « surchauffe », c'est-à-dire des horaires d'obligations excessifs résultant du fait que, pour des raisons démagogiques, la fin du service national a été hâtée, laissant environ 10 000 postes de l'armée de terre,

1. Loi de finances pour 2002, p. 28.

temporairement, sans titulaires et reportant leur charge de travail important sur les autres. Et de poursuivre : « Ce qui m'est apparu comme important dans l'armée de terre, comme un devoir, c'était d'alléger la pression du travail sur ses militaires. D'après une enquête de l'observatoire social de la Défense, 60 % des militaires de l'armée de terre ne prennent pas en totalité leurs permissions [...]. Le ministre de la Défense a annoncé des mesures indemnitaires compensatoires, notamment quand certaines de ces facilités en temps ne pourront pas être prises par le personnel militaire [...]. Il est important de donner le cap de façon qu'à tous les échelons de commandement les chefs aient dorénavant le souci de gérer le temps de leurs subordonnés afin de ne pas considérer que ce temps travail constitue une variable extensible à l'infini. Ceci dit, je ne crois pas que cela suffise à répondre aux attentes des militaires et je pense que le problème général de la fonction militaire est aujourd'hui posé. Il doit éviter que l'écart entre les conditions de vie des militaires et celui du reste de la société ne s'élargisse. »¹

La disponibilité totale des armées, évidente à une autre époque et lorsque, par les jeunes appelés, la nation entière était sous les drapeaux, a vécu. En dénaturant les armées, par la réforme que le président Chirac a décidée, en 1996, elles ont basculé dans un autre monde : celui d'une entreprise de salariés qui, bien qu'avec des spécificités importantes, entendent aligner leurs conditions de travail, de vie et, n'en doutons pas, de sécurité, sur le reste de la société française.

1. Général Crène, revue *Armées d'aujourd'hui*, décembre 2001 - janvier 2002.

LES FORCES ARMÉES ET LEURS SOUTIENS

On distingue traditionnellement quatre forces armées : l'armée de terre, la marine, l'armée de l'air et, avec une place à part puisqu'elle ne relève pas du CEMA, la gendarmerie. Longtemps, les trois premières furent des ensembles relativement étanches, répondant à des besoins opérationnels relativement différents mais, en tout état de cause, cultivant le plus jalousement possible leur particularisme matérialisé par des services propres à chaque armée dans des domaines tels que les services en charge de la vie courante (intendance et commissariats). Peu à peu, non sans réticences, certains rapprochements ont été opérés sans pour autant gommer des différences qui demeurent évidentes.

À un journaliste qui lui posait la question suivante : « Votre sentiment sur la spécificité des trois armées : est-on dans une démarche de convergence ou de divergences ? », le CEMAT, sans nul doute avec l'accord du CEMA et du ministre, a répondu dans un organe officieux du ministère : « Je crois que les armées sont différentes [...] parce qu'elles ne font pas le même métier ; cela façonne les habitudes, les comportements, la manière de vivre, les règlements, etc. Vous évoquez le mot divergence, je ne crois pas que l'on soit pour autant dans une divergence, parce qu'il n'y a pas d'opération réelle sans intégration interarmées. Il ne faut pas diverger, mais il ne faut pas non plus chercher à converger. Et à travers ces mots se dessinent finalement les limites de l'interarmisation. Je crois que, si chaque armée garde raisonnablement sa spécificité, la Défense sera plus forte. »

PREMIÈRE PARTIE : L'ARMÉE DE TERRE

C'est la « composante des forces armées nationales, vouée à l'action militaire terrestre »¹.

1. État-major de l'armée de terre, *Armée de terre 2000*. Les pages qui suivent empruntent beaucoup à ce document.

Depuis la disparition de l'URSS, pour faire face à la complexité des situations nouvelles, l'armée de terre a dû et doit accomplir une véritable révolution. L'EMAT présente ainsi, au présent, ce qui est seulement en devenir :

« En coordination avec les forces aériennes et navales, qui préparent et facilitent l'engagement de troupes au sol, l'armée de terre s'adapte à cette complexité en différenciant ses actions.

« – Inscrite dans une logique de persuasion plus que de destruction, elle module l'intensité de son recours à la force afin d'apporter une réponse proportionnée au besoin ou à la menace ; elle peut infliger tout un éventail de dommages entre la destruction et la neutralisation, et agir contre des unités conventionnelles, des guérillas, voire du semi-banditisme ; elle peut également recourir à la coercition, à la répression ou à la négociation suivant les circonstances ;

« – Par son contact, son imbrication avec les populations dans le cadre d'une présence durable, elle peut s'interposer, confiner un belligérant sur son territoire ou empêcher ses incursions dans une zone ; elle peut sécuriser un secteur et y maintenir la paix civile, tout en assistant les populations (soins, aide au redémarrage de la vie économique...).

« Au total, l'armée de terre est capable d'assurer la maîtrise dans la durée d'un espace stratégique terrestre, ou le contrôle prolongé d'une situation, que le conflit soit achevé ou ouvert. »

Conformément à la loi de programmation militaire de 1995, en 2002 l'armée de terre devrait être capable :

- soit de déployer à distance, d'une part, sous un commandement multinational et interarmées, 30 000 hommes, soit deux à trois divisions (avec des relèves partielles) pendant un an et, simultanément, de projeter, sans que ce soit dans un cadre international, une force de 5 000 hommes, soit un corps d'armée (relevables tous les quatre mois) ;
- soit d'engager plus de 50 000 hommes dans une intervention majeure dans un cadre multinational en Europe.

Tout en conservant dans les deux cas une capacité d'engagement de forces sur le territoire national, dans le cadre du concept dit de « projection intérieure ». La doctrine de l'armée de terre privilégie donc un emploi mesuré de la force à l'extérieur. Deux extrêmes sont envisageables :

- l'action de coercition pure, qui cherche la victoire militaire par la force ;
- et la maîtrise de la violence ; l'armée limite alors le plus possible l'emploi de la force, en adéquation avec son contrôle sur un territoire et une population.

L'action des forces terrestres évolue à l'intérieur de l'éventail des possibilités ouvertes par ces deux options extrêmes.

Mais la doctrine de l'armée de terre n'est pas de se désintéresser du territoire national ; elle soutient aussi l'action des services publics généraux.

I. – Les structures

Le « modèle » actuel est établi selon deux lignes directrices :

- la « modularité » : les forces de l'armée de terre sont constituées d'ensembles élémentaires qui peuvent faire l'objet de combinaisons différentes entre forces « lourdes » et « légères »¹, ce que le tableau page ci-contre illustre ;
- et une distinction entre la chaîne des forces et la chaîne de leurs soutiens.

A) *Le niveau de base.* – Au premier niveau se situent, répartis sur le territoire, les moyens d'action que constituent des régiments regroupés en brigades qui combinent, chacune, plusieurs « métiers ». Outre la brigade franco-allemande, il y a des brigades interarmes, comprenant cha-

1. *Armée de terre 2000.*

<i>Types d'action</i>	<i>Besoins d'opération</i>	<i>Types de force</i>
Opération d'évacuation de ressortissants	Un bataillon renforcé (800-1 200 hommes)	Forces légères Forces spéciales
Participation à la sécurité générale sur le territoire national (VIGIPIRATE)	Une brigade environ (5 000 hommes)	Forces légères
Opération de longue durée et de basse intensité (ex-Yougoslavie)	Trois brigades : une projetée, deux pour la relève et l'entretien du dispositif dans la durée (15 000-20 000 hommes)	Forces légères : 2/3 Forces lourdes : 1/3 Forces spéciales
Opération dans un conflit régional majeur	Quatre brigades à engager simultanément (15 000-20 000 hommes)	Forces légères : 1/3 Forces lourdes : 2/3 Forces spéciales

cune entre quatre et sept régiments (infanterie, chars, artillerie, génie)¹, une brigade aéromobile (car il y a une aviation légère de l'armée de terre, l'ALAT), deux brigades logistiques et des brigades d'appui spécialisées (transmission, renseignement). Les commandants des brigades ont pour seule fonction la préparation opérationnelle et l'engagement au combat des unités dont ils organisent et conduisent l'entraînement interarmées. Les forces envoyées en opérations combinent des unités maniant des armements et des unités logistiques de soutien².

Chaque unité est dotée d'un commandement qui selon les domaines reçoit des directives par la chaîne de commande-

1. *Armée de terre 2000.*

2. Il doit être clair qu'un régiment blindé (chars) ou d'artillerie (canon) n'intervient qu'au sein d'un maillage complexe et complet d'unités rendant des services multiples.

ment des forces et des moyens par la chaîne des services de soutien.

Les unités sont géographiquement inscrites dans cinq régions. Chaque commandant de région terre exerce, à l'égard de toutes les formations, établissements et organismes notamment des écoles de l'armée de terre, stationnés sur le territoire de sa région, un commandement limité à ce qui est nécessaire aux missions de la vie courante. Pour tout le reste, c'est-à-dire ce qui constitue leurs « métiers », les formations, établissements et organismes relèvent de commandements nationaux.

B) *La chaîne de commandement de forces.* – Le chef d'état-major de l'armée de terre (CEMAT) est entouré de quelques grands subordonnés qui, ensemble, doivent exercer un « pilotage » visant à la cohérence globale de l'armée de terre, censé s'inspirer « pour une large part des pratiques appliquées dans les grandes organisations industrielles ou de services »¹, adaptée cependant à la nature particulière des missions opérationnelles de l'armée.

Subordonnés au CFAT, se situent quatre états-majors de forces (EMF). Uniquement orientés vers les travaux de planification opérationnelle, l'organisation et la conduite d'exercices ainsi que celle des opérations, ces EMF doivent être totalement et immédiatement projetables au loin.

C) *Les chaînes des services et des soutiens.* – Un ensemble de commandements sont centrés sur des « métiers ». Ils constituent des chaînes de services et de soutiens. Il y a ainsi : une chaîne du génie, une chaîne du commissariat chargée de l'administration et de la gestion courante des unités, une chaîne du matériel qui assure la gestion et la maintenance des équipements des forces, une chaîne des télécommunications et de l'informatique, un commandement des organismes de formation.

1. P. Mercier, CEMAT, *Armées d'aujourd'hui*, juillet-août 1999.

II. – Les équipements

S'il est possible de donner une idée de l'importance des équipements les plus « visibles » de l'armée de terre, cette description n'a qu'un sens extrêmement limité¹.

En fait, il faut raisonner en termes de systèmes d'armes, chaînes très complexes dans lesquelles des manques, des insuffisances ou des défaillances ont des conséquences importantes sur l'ensemble. L'état des matériels a une importance majeure.

Le 16 octobre 2001, le CEMAT, le général Crène, est intervenu à la Commission de la défense de l'Assemblée nationale. Il a souligné :

- qu'en raison d'annulation de crédits, l'armée de terre avait dû abandonner quelques programmes et en retarder de nombreux autres (véhicule blindé VBCI, rénovation de l'AMX 10 RC et des postes de tir sol-air Roland) et que des programmes de cohérence opérationnelle avaient été touchés ;
- que l'armée de terre était maintenant équipée, pour l'essentiel, de matériels dont la conception remonte à 1960 avec vieillissement des parcs et, faute de moyens d'entretien suffisants depuis plusieurs années, une chute de leur disponibilité technique opérationnelle.

Il avait conclu que la faible disponibilité des matériels utilisés en métropole influe directement sur l'entraînement du personnel de l'armée de terre et sur son moral².

III. – Les personnels

Pour la première fois depuis l'époque révolutionnaire les armées ne comportent plus aucun « conscrit » alors

1. Ainsi l'armée de terre indiquait qu'en 2002 ses unités opérationnelles devraient être dotées des matériels majeurs suivants : 426 chars lourds ; 350 chars légers ; 600 véhicules blindés de combat d'infanterie ; 260 canons de 155 cm ; 48 lance-roquettes multiples ; 292 hélicoptères, *Terre magazine*, octobre 1999.

2. *Terre magazine*, octobre 1999.

qu'ils ont été toujours fort nombreux dans l'armée de terre. À l'issue d'une période de départs et de recrutements intenses, les effectifs théoriques, en 2002, sont de 136 500 militaires. Ils étaient 236 700 en 1996 ; ceci représente une déflation de 100 000 hommes, ce qui est considérable. Pendant la même période, c'est-à-dire en quelques années, l'armée de terre a recruté et intégré des milliers de cadres et de non-cadres dans environ 400 métiers ou spécialités différents. Aucune autre « administration » n'a effectué, avec un pareil sens de l'obéissance, du devoir, un tel bouleversement tout en continuant à être présente en France même et hors des frontières, pour y accomplir tant de missions, toujours lourdes et parfois périlleuses.

Aux militaires s'ajoutent des civils, employés aussi bien dans des services centraux que dans des organes décentralisés et dans les unités, ils devraient être 31 500, en 2002, mais le déficit était, en 2001, de près de 4 900 personnes ce qui pose de graves problèmes de fonctionnement : Le déficit de personnels civils, écrit le sénateur Vinçon, « nuit au bon fonctionnement de l'armée professionnelle »¹ en provoquant des « difficultés considérables ». Elle conduit des militaires à effectuer des tâches de civils au lieu des leurs. Du fait de l'insuffisance des personnels civils, le CEMAT a indiqué que, en 2002, l'armée de terre française représentera, parmi les armées occidentales, celle pour laquelle la part des soutiens et de l'environnement sera la plus faible, puisque sept militaires sur dix serviront directement dans les forces. Le général Yves Crène a souligné à ce propos « les contraintes qu'impose ce ratio vertueux »².

L'entraînement des forces est insuffisant pour en faire de bons professionnels. « Les exercices et l'instruction sont indispensables à une armée professionnelle appelée à servir de manière durable en opérations extérieures. Tombés à un minimum de 68 en 1999, le nombre de jours d'exercice devait remonter à 73 en 2000 avec un objectif de 100 sur le long

1. S. Vinçon, Loi de finances pour 2002, *Forces terrestres*, Commission des affaires étrangères.

2. In J.-C. Sandrier, *op. cit.*

terme. Or, pour des raisons tenant à des problèmes de disponibilité de matériel, de hausse des prix des produits pétroliers et aux engagements extérieurs ou intérieurs, cet objectif n'a pu être tenu et le nombre de jours d'exercice est resté stable à 68. Une indispensable amélioration est donc attendue [...], sous peine que soient mises en cause la crédibilité et la fiabilité des forces terrestres. Pour les mêmes raisons, un effort devra également être consenti en matière de munitions d'instruction. »

Le député, sous le titre « L'épineuse question des munitions d'instruction », écrit : « Les faibles dotations en crédits de munitions d'instruction de ces dernières années ont conduit l'armée de terre à consommer, à des fins d'exercice, des munitions acquises au titre de la constitution de stocks de guerre. Cette situation ne peut évidemment perdurer. »

Des mesures d'adaptation innombrables ont provoqué « un bouleversement profond dont tout le personnel, jusqu'au plus modeste, a subi les conséquences » ainsi que le dit le CEMAT : horaires de travail importants, environnement de travail parfois insatisfaisant, ressenti de l'insuffisance des matériels et des conditions d'entraînement, perspectives d'équipement pour les armées futures. Il en est résulté un certain mécontentement dans l'armée de terre.

L'Assemblée nationale a entendu l'un des siens, en 2001, jeter un cri d'alarme sur la situation – très résumée – des forces terrestres dont le « moral » laisse à désirer.

« Votre rapporteur tient à souligner les mérites de l'armée de terre qui est celle qui a le plus souffert de la professionnalisation. C'est elle qui incorporait le plus grand nombre d'appelés, alors que la marine ou l'armée de l'air étaient déjà en grande partie professionnalisées dès le milieu des années 1990. Ce sont aussi les forces terrestres qui ont connu le plus grand nombre de restructurations et de dissolutions de régiments. Et cette transformation multiforme extrêmement profonde, qui a également façonné de nouvelles mentalités, de nouveaux réflexes, s'est déroulée dans le cadre d'une sollicitation toujours plus grande. Les opérations extérieures en Afrique ou dans les Balkans, les projec-

tions intérieures telles que Vigipirate, la protection des populations face aux tempêtes, aux marées noires, aux inondations, ou encore la sécurisation de l'arrivée de l'euro... en témoignent.

« En accord avec le général Yves Crène, chef d'état-major des forces terrestres, votre rapporteur considère que l'armée de terre aura réussi dans les délais sa transformation, au prix d'efforts très importants qui ont parfois pesé sur son personnel. Mais si l'objectif global est en passe d'être atteint, une réelle inquiétude se fait jour sur l'érosion des crédits d'équipements et de leur contenu physique, ainsi que sur la réalisation effective du modèle d'armée 2015, devenue inaccessible à cette échéance dans les perspectives budgétaires actuelles. »

Entretien avec le général Crène chef d'état-major de l'armée de terre

Armées d'aujourd'hui : Quel a été le fait marquant de l'année 2001 ?

Général Crène : Pour l'armée de terre, c'est indiscutablement l'événement historique que constitue la fin du service national. C'est d'autant plus important qu'il a été suspendu plus tôt que prévu, et que l'armée de terre se trouve aujourd'hui en sous-effectif du fait que les recrutements n'ont pas encore compensé le déficit en appelés. Ce déficit d'environ 10 000 postes militaires et civils devrait être progressivement comblé [...].

ADA : On parle de surchauffe des armées en faisant allusion au suremploi des militaires. Quel est votre sentiment et, le cas échéant, quelles sont les mesures que vous envisagez de prendre pour l'armée de terre ?

G^{al} C. : Si cette surchauffe n'est plus aussi aiguë qu'elle a pu l'être fin 1999, il n'en demeure pas moins que, en raison du développement et surtout de la durée des actions sur le territoire national, ce constat reste d'actualité. Depuis cet été, l'armée de terre entretient 60 sections qui gardent soixante dépôts d'euros dans le cadre de l'opération Statere. J'ajoute que l'armée de terre, hors de l'hexagone,

relève tous les quatre mois 13 000 militaires, soit 10 % de ses effectifs [...].

ADA : Qu'en est-il de la disponibilité du matériel et du plan d'urgence que vous avez préconisée ?

G^{al} C. : L'armée de terre connaît un problème de disponibilité technique du matériel. Les causes en sont multiples : la réorganisation du dispositif de maintenance, le vieillissement du matériel, leur suremploi dans les opérations extérieures, etc. [...]. Un plan d'action de redressement de la maintenance comprenant cinquante mesures est en cours depuis un an dans l'armée de terre et il produit ses effets [...].

ADA : D'après vous, les décisions du Conseil supérieur de la fonction militaire (CSFM) sont-elles de nature à répondre aux préoccupations des militaires de l'armée de terre ? Le temps d'activités et d'obligations professionnelles (TAOPM) est-il un remède ou un facteur aggravant des problèmes de suremploi que nous venons d'évoquer ?

G^{al} C. : Ce qui m'est apparu comme important dans l'armée de terre, comme un devoir, c'était d'alléger la pression du travail sur ses militaires. D'après une enquête de l'OSD (observatoire social de la Défense), 60 % des militaires de l'armée de terre ne prennent pas en totalité leurs permissions. C'est pour cela que, pour ma part, j'ai adhéré immédiatement au TAOPM [...]. Au cours des travaux des conseils de la fonction militaire, le ministre de la Défense a annoncé des mesures indemnitaires compensatoires, notamment quand certaines de ces facilités en temps ne pourront pas être prises par le personnel militaire. C'est une avancée intéressante. Je crois en effet que l'armée de terre n'est pas dans les conditions permettant d'adopter un rythme TAOPM de manière nominale, notamment du fait du sous-effectif actuel. Mais il est important de donner le cap de façon qu'à tous les échelons de commandement les chefs aient dorénavant le souci de gérer le temps de leurs subordonnés afin de ne pas considérer que ce temps de travail constitue une variable extensible à l'infini. Ceci dit, je ne crois pas que cela suffise à répondre aux attentes des militaires et je pense que le problème gé-

néral de la fonction militaire est aujourd'hui posé. Il doit éviter que l'écart entre les conditions de vie des militaires et celui du reste de la société ne s'élargisse.

ADA : Le projet de budget 2002 permet-il à l'armée de terre de renouveler son matériel ? Quelles sont vos priorités ?

G^{al} C. : Il est clair qu'il y a un problème [...] que le niveau actuel ne permet pas le renouvellement satisfaisant de nos matériels à l'avenir. Et cela me préoccupe d'autant plus que l'armée de terre n'a pas d'ambition exagérée. Le volume des matériels en service a été très réduit et il ne s'agit pas non plus de franchir des générations techniques nouvelles, mais simplement de les maintenir à niveau. On ne pourra pas faire, dans les années qui viennent, l'économie de la revalorisation du budget équipement de l'armée de terre. L'armée de terre est employée en permanence ; ce n'est plus une armée virtuelle en mesure d'intervenir si on en avait besoin. Elle représente à elle seule 80 % de l'engagement militaire de la France dans le monde.

ADA : La loi de programmation militaire est fondée sur le concept de force de projection. Le contexte actuel semble indiquer un retour à un concept plus hexagonal. Partagez-vous cette analyse ?

G^{al} C. : C'est un fait que lors de la précédente loi de programmation 1997-2002, on s'est beaucoup focalisé sur les actions de projection extérieure, mais l'expérience montre que les armées – et particulièrement l'armée de terre – sont généralement et fortement sollicitées pour des actions sur le territoire national. C'est une réalité et une nécessité. Je crois qu'il est du devoir des armées de contribuer de manière concrète à la vie de nos concitoyens [...]. Mais il me paraît important de rappeler que l'armée de terre n'a plus les effectifs à la fois nombreux et peu qualifiés dont elle disposait autrefois. Elle est devenue une armée fortement encadrée et même les soldats sont aujourd'hui des spécialistes. On peut donc se poser la question de la pertinence et de la rentabilité d'engager les unités de l'armée de terre dans des actions longues et répétitives, pas toujours essen-

tielles. La participation des armées aux actions de solidarité nationale doit rester ponctuelle et ciblée [...].

ADA : Au regard de l'intervention des États-Unis en Afghanistan, d'après vous, le fossé entre les armées américaines et européennes s'accroît-il ?

G^{al} C. : Il y a un différentiel de moyens entre les États-Unis et la France, pour ne pas parler de l'Europe en général. Au lieu de souffrir de cet état de fait, je pense que nous, Européens, devrions nous poser la question : ne sommes-nous pas en train, sans nous en rendre compte, de faire la même chose que les Américains dans tous les domaines de la Défense, est-ce qu'on ne cherche pas à acquérir du matériel extrêmement coûteux dans le seul but de faire comme les États-Unis ? Les suivre dans un modèle qu'ils nous projettent au lieu de nous poser la question : quels sont les objectifs stratégiques des pays européens ? Si on se pose cette question, on se rend compte que ce ne sont pas nécessairement les mêmes et l'on pourrait peut-être sortir des impasses budgétaires actuelles et prévisibles de la Défense en France.

(Extraits d'*Armées d'aujourd'hui*, n° 266, décembre 2001 - janvier 2002.)

DEUXIÈME PARTIE : LA MARINE

I. – Les fonctions

A) *Les fonctions du service public militaire.* – L'action de la marine nationale¹ s'exerce dans tous les champs de la défense :

– dissuasion : c'est la marine qui met en œuvre la composante principale de la dissuasion nucléaire avec des moyens inférieurs à ce qui était jugé nécessaire jusqu'à la

1. Expression qui distingue la marine militaire de la marine de commerce.

fin de la guerre froide (cette dissuasion s'exerce aussi avec des armes aéroportées) ;

- prévention : la marine est chargée de certains contrôles sur des espaces maritimes où la France considère qu'elle doit avoir les coudées franches : sécurité des approvisionnements par mer, en particulier pétrolier (c'est par mer que parviennent la quasi-totalité des approvisionnements pétroliers et les quatre cinquièmes des autres importations), et sécurité des mouvements des sous-marins qui constituent la force océanique stratégique (FOST), au cœur de la dissuasion par armes atomiques ;
- projection : pour être complète, la prévention des conflits tient en partie son efficacité de ce que l'adversaire potentiel sait que, si le conflit survient néanmoins, l'agressé sera capable de réagir en projetant des moyens armés sur le « champ » de la bataille. On distingue la projection de puissance que constitue une opération aéro-maritime sans mise à terre de personnel (la puissance s'exerce donc exclusivement à partir des navires ou d'aéronefs embarqués sur des navires) et la projection de forces, une opération aéro-maritime comportant le débarquement de troupes.

B) *Les fonctions du service public non militaire.* – On estime à 17 % la part des activités de la marine nationale qui sont consacrées aux interventions de l'État en haute mer avec des objectifs de sécurité de la navigation maritime, et de protection des eaux et des côtes : exercice des différentes formes de police en mer (police de la navigation pour des raisons de sécurité ; police de la pêche, pour la protection des intérêts nationaux et des ressources halieutiques ; lutte contre les pollutions marines). Ces fonctions occupent entièrement certaines unités (les marins-pompiers de Marseille) et certains patrouilleurs mais pèsent aussi sur les crédits de fonctionnement de la marine qui paye l'affrètement de remorqueurs, les postes d'observations appelés sémaphores sans compter le temps affecté à ces activités par les forces militaires. Les fonctions de

service public, hors défense, gonflent artificiellement, dans toutes les statistiques publiques, les moyens de défense de la marine militaire.

II. – Les forces

A) *Le « modèle 2015 » : une marine « contractée ».* – « Le modèle de marine 2015 définit les forces nécessaires à l'exécution des tâches qui participent de la "posture permanente de sûreté" : la dissuasion, le soutien de la FOST, la prévention, la protection de nos approches maritimes et le service public, ainsi que les forces indispensables pour prendre part à un ou plusieurs engagements nécessitant une projection de forces ou de puissance. Dès sa conception, le modèle 2015 a inclus un certain degré de complémentarité avec les alliés européens. »

La marine devrait mettre en œuvre en 2015¹ :

- une force océanique stratégique composée de 4 sous-marins lanceurs d'engins ;
- 1 ou 2 porte-avions embarquant un groupe aérien composé de Rafale polyvalente et d'avions de guet aérien Hawkeye ;
- une force amphibie composée de 4 bâtiments d'opérations amphibies ;
- un ensemble de 26 frégates dont 4 bâtiments anti-aériens et 8 bâtiments anti-sous-marins ;
- 6 sous-marins nucléaires d'attaque ;
- des forces de souveraineté comprenant 6 frégates de surveillance, 11 patrouilleurs et 5 bâtiments de transport léger (BATRAL) ;
- une force de guerre des mines composée de 15 bâtiments anti-mines et d'un bâtiment de commandement ;
- une aviation de patrouille maritime comprenant 22 Atlantique et 10 appareils de surveillance maritime ;
- une cinquantaine d'hélicoptères embarqués.

1. Dossiers d'information marine 2001, p. 19.

Cela représente environ 80 bâtiments de combat, 130 aéronaves de l'aviation navale et 5 commandos.

Le commandement s'exerce à travers deux « chaînes » : le commandement organique et le commandement opérationnel.

B) *Le commandement et les groupements organiques de forces.* – C'est sous la houlette du CEMM que les forces maritimes se préparent à leurs missions. Il y a quatre grands groupements organiques de forces :

– Les forces sous-marines (FSM) se composent d'une part des sous-marins de la force océanique stratégique (FOST), des sous-marins d'attaque (SMA), à propulsion nucléaire en tout 11 bâtiments en 2001 et de centres de commandement et de transmission avec 4 000 personnes.

Le noyau de la FOST est composé de quatre sous-marins nucléaires lanceurs d'engins (SNLE). Le volume de la FOST a été restreint, en 1997, à la suite d'une réévaluation de la menace que la dissuasion nucléaire est, depuis l'origine, destinée à dissuader ; l'effondrement de l'URSS et du pacte de Varsovie a conduit à réduire l'importance de la patrouille à la mer, en permanence. Les choix budgétaires ont incité au même résultat. Il y a quatre SNLE dont trois dans le cycle opérationnel (deux en mer et un prêt à prendre la mer) et un en carénage. Ces sous-marins sont armés de missiles M-45 dotés d'armes atomiques.

Le renouvellement de la flotte des quatre sous-marins nucléaires lanceurs d'engins (SNLE) de la FOST se poursuit lentement avec le programme des SNLE de nouvelle génération (SNLE-NG) porteurs de missiles nouveaux (M-51). Mais ce n'est qu'en 2010 que le quatrième SNLE-NG armé de missiles M-51 devrait entrer en service, faute de financer un renouvellement plus rapide. Inéluctablement, il apparaît en 2002 que, pendant trois ans (de 2007 à 2010), si rien n'était changé dans la programmation, la France ne disposerait que de trois SNLE au lieu des quatre prévus par le modèle d'armée 2015.

– La force d'action navale (FAN) qui réunit l'ensemble des bâtiments de surface. Autour du porte-avions, elle re-

groupe des forces d'escorte et de soutien et des bâtiments de transport amphibie. C'est dans la FAN que se trouvent les moyens nécessaires à la maîtrise de l'espace aéromaritime, à la protection anti-sous-marine d'une force navale déployée en opération et à la projection de force en temps de crise. Une partie des moyens de la FAN vise à sécuriser les SNLE de la FOST. Elle comporte des éléments de guerre des mines : bâtiments et groupes de plongeurs démineurs.

En 2001 la FAN se composait de 117 bâtiments (dont 18 frégates, 13 chasseurs de mines, des chalands de débarquement, etc.) avec 12 000 personnes.

Les faiblesses de la force d'action navale sont patentes : c'est une force à éclipse. Ne disposant que d'un seul porte-avions (alors qu'il y en eut longtemps deux) la permanence d'un groupe aéronaval à la mer est impossible lors des périodes inéluctables d'indisponibilité du *Charles de Gaulle*, l'ancien porte-avions *Foch* ayant dû être retiré du service faute de pouvoir financer son entretien (fort lourd pour un bâtiment âgé).

Ainsi que l'écrit un sénateur : « Le porte-avions *Charles de Gaulle* reste un outil incomplet en raison de son niveau de disponibilité de l'ordre de 60 %, de l'absence d'un second porte-avions et du vieillissement de ses frégates d'escorte et de son groupe aérien. Un porte-avions n'est en effet efficace que s'il existe une cohérence d'ensemble entre les différentes composantes du groupe aéronaval. »

En outre, depuis 2001, la marine ne dispose plus que de trois frégates anti-aériennes au lieu de quatre prévues dans le modèle 2015. Jusqu'à l'admission de la seconde frégate anti-aérienne *Horizon le Chevalier Paul*, en 2008, la marine assurera un moins grand nombre de missions, les bâtiments restants étant affectés en priorité à la protection du groupe aéronaval ou du groupe amphibie. Le format de quatre frégates (disponibles environ la moitié du temps) apparaît comme minimal pour assurer la protection d'une force navale dans un environnement hostile.

– L'aviation navale (AVIA) qui regroupe l'ensemble des avions et hélicoptères embarqués, les avions de patrouille et de surveillance maritime, d'entraînement et de liaison, sur

les bases de l'aéronautique navale soit, en 2001, 200 avions et 6 800 personnes.

– Les fusiliers marins et les commandos (1 700 personnes en 2001).

Depuis 2000, un Commandement des fusiliers et des commandos (COFUSCO) a été créé dans le but de fédérer les forces spéciales de la marine, susceptibles de répondre aux demandes de l'état-major des armées et de son commandement des opérations spéciales (COS). Les cinq unités de commandos de la marine sont spécialisées : nageurs de combat, reconnaissance, destruction à distance, etc.

C'est la combinaison des moyens de ces groupements organiques de forces, qui doit permettre de conduire des actions militaires.

C) *Le commandement opérationnel.* – Le chef d'état-major des armées (CEMA), responsable de l'emploi de ces forces (comme de forces des autres armées) est à la tête d'une chaîne de commandement opérationnel. Les commandants des zones maritimes sont placés sous l'autorité directe du CEMA pour l'emploi des moyens maritimes qui sont déployés dans leurs zones.

D) *Les moyens humains.* – La réduction du « format » de la marine s'est traduit par des effectifs en diminution ; en 2002, l'effectif budgétaire est de 54 433 emplois, l'effectif réel étant inférieur car la marine connaît depuis des années des sous-effectifs avec des déficits sensibles pour certaines fonctions techniques (informaticiens, atomiciens...). La disparition des appelés, qui représentaient près de 20 % des effectifs des bâtiments de surface a conduit à alourdir le travail des personnels embarqués. Afin de répondre à la « grogne », les astreintes de service ont été allégées pour réduire les horaires et l'activité des personnels a pu être recentrée sur des tâches opérationnelles ou de soutien direct de l'activité des forces.

E) *Affaiblissement des forces navales.* – Le CEMM, évoquant les commandes de matériels effectuées en 2001, « a

considéré que ces efforts étaient essentiels pour l'avenir de la marine et qu'ils n'avaient d'ailleurs pu être réalisés qu'au prix de sacrifices importants dont le plus visible était la renonciation, qu'il espérait provisoire, à la permanence du groupe aéronaval en raison du retrait du service du *Foch*. Il a ajouté que, en plus des retards significatifs subis par les programmes des SNLE-NG, des frégates *Horizon* et du *Rafale*, le désarmement anticipé de la frégate *Suffren* concrétisait une première vraie rupture capacitaire »¹. En 2002, la marine ne dispose plus que de trois frégates anti-aériennes, dont une déjà ancienne (le *Duquesne*) équipées du missile *Tartar*, de sorte qu'elle ne répond plus à l'objectif de capacité de quatre frégates anti-aériennes prévu par le modèle 2015.

Globalement « la flotte de surface vieillit. L'âge moyen des bâtiments sera de vingt et un ans en 2008, alors que l' "âge idéal" d'une flotte serait de quinze ans, la durée de vie des bâtiments étant de trente ou quarante ans. Il devient donc urgent de préparer son renouvellement pour la fin de la décennie, la période récente étant caractérisée par la faiblesse du nombre des bâtiments entrés en service (neuf depuis 1997 tous navires confondus) ». « L'objectif de disponibilité des bâtiments de combat est normalement de 80 %. Il est aujourd'hui aux environs de 70 %. »²

III. – L'environnement des forces

Les forces sont soutenues par différents services : le commissariat de la marine (approvisionnements et gestion), le service de soutien de la flotte, qui pilote toute la maintenance du matériel naval, le service des travaux immobiliers et maritimes, en charge de l'infrastructure, le service de l'aéronautique navale, le service hydrographique et océanographique et la gendarmerie maritime.

1. J.-Y. Le Drian, *op. cit.*, p. 54.

2. A. Boyer, *op. cit.*, p. 19 et 21.

Entretien avec l'amiral Battet, chef d'état-major de la marine

Armées d'aujourd'hui : La dernière session du Conseil supérieur de la fonction militaire (CSFM) a entériné les mesures d'application aux militaires de la réduction du temps de travail. Pour autant, les CFM vont se réunir à nouveau en février, afin d'élaborer des propositions concernant l'amélioration des conditions de travail des militaires. Quelles sont, selon vous, les priorités et les catégories de marins qui nécessitent une attention particulière ?

Amiral Battet : Les dispositions mises en place pour revaloriser la condition de la gendarmerie ont créé une situation inédite qui nous préoccupe. À court terme, je crois que nous avons épuisé, dans la marine, le « carnet de chèques temps libre ». On ne peut, en effet, augmenter indéfiniment le nombre de jours libérés sans risquer de compromettre l'efficacité opérationnelle et l'entretien des bâtiments. Dans ce sens, les mesures visant à compenser le temps libre par l'octroi d'indemnités répondront, je crois, à l'attente du personnel et permettront de conserver toutes nos capacités. À moyen terme, il est urgent de poursuivre la mise en place d'une véritable politique sociale dans la marine. Le métier militaire demeure un métier d'exception par ses contraintes et l'engagement qu'il exige. L'État, qui accompagne l'évolution de la société, doit, en contrepartie, être attentif à ne pas laisser se creuser le fossé avec celles et ceux qui servent la nation au sein des armées [...].

ADA : La mise en chantier d'un deuxième porte-avions fait-elle partie de vos priorités ? Dans quelles conditions et à quelle échéance vous semble-t-il raisonnable de l'envisager ?

A^{al} B. : La marine a toujours souhaité ce deuxième porte-avions : les événements récents d'Afghanistan viennent encore illustrer ce besoin. Avec un seul porte-avions, nous courons toujours le risque qu'il soit en entretien au moment où nous en avons le plus besoin. Comme vous le

savez, les budgets actuels de la marine ne permettent pas d'investir dans un deuxième porte-avions sans renoncer aux programmes des frégates multimissions et des sous-marins d'attaque à propulsion nucléaire Barracuda, qui constitueront, à court terme, l'ossature de notre marine à vocation océanique. Toutefois la situation peut évoluer dans ce domaine. Nos amis britanniques envisagent de construire deux porte-avions de 40 000 t à l'horizon 2010. Ces bâtiments, de conception plus simple que le *Charles-de-Gaulle*, seront de grandes plates-formes propulsées, édifiées selon des normes moins coûteuses. Il pourrait alors être envisageable de construire, en coopération avec la Royal Navy, un bâtiment identique pour la marine française, à un prix sensiblement inférieur à celui de notre porte-avions nucléaire [...].

ADA : Que pouvez-vous nous dire du budget de la marine pour 2002 ?

A^{al} B. : Le budget 2002 est un budget difficile. Il devait être une étape vers la loi de programmation militaire (LPM) 2003-2008 [...]. Les dotations consacrées aux investissements ne traduisent pas encore la remontée nécessaire et indispensable pour réaliser le renouvellement de la flotte prévu par le projet de LPM.

ADA : Quels sont, selon vous, les axes d'effort de l'Europe de la Défense dans le domaine maritime ?

A^{al} B. : L'Europe de demain devra avoir une stratégie de puissance, et c'est dans ce but qu'il nous faut aujourd'hui faire converger nos efforts. Comme vous le savez, la puissance, qui s'exerce à travers la stratégie maritime, est l'expression de la volonté des grandes nations, conscientes de leurs responsabilités, d'assurer la défense de leurs intérêts partout dans le monde où ils peuvent être menacés. Cela impose d'en avoir l'ambition politique, les moyens financiers, la culture et le potentiel humain et industriel. La question qui se pose aujourd'hui est de savoir si les Européens possèdent une telle volonté.

(Extraits d'*Armées d'aujourd'hui*, n° 267, février 2002.)

I. – L'organisation de l'armée de l'air

L'armée de l'air qui, en 1996, comptait 93 500 personnels (effectif budgétaire) a connu une rétraction importante. En 2002, l'effectif budgétaire n'est plus que de 69 700 personnes sur un nombre restreint d'implantation (une cinquantaine de moins qu'un demi-siècle plutôt).

L'état-major de l'armée de l'air (autour de son chef) est en permanence responsable, en liaison avec l'état-major des armées, de l'organisation et de la préparation à l'action, de tous les éléments qui constituent l'armée de l'air : des forces, mais aussi de l'ensemble des services qui entourent les forces et sont indispensables à leur mise en œuvre : la direction du personnel militaire, celle du commissariat (chargé des approvisionnements), les directions centrales du matériel et de l'infrastructure et d'un service appelé « Structure intégrée du maintien en condition opérationnelle des matériels aéronautiques de la défense » (SIMMAD).

La SIMMAD est née du constat que les conditions d'entretien des matériels aéronautiques étant mauvaises, il convenait d'analyser les structures et les procédures pour tenter de réduire les délais « qui entravaient jusqu'à présent l'efficacité de notre dispositif aérien »¹ et les coûts. Tous les appareils des armées de terre, de l'air, de la marine, de la gendarmerie et de la DGA sont confiés à la SIMMAD ; il s'agit, d'un parc de 2 150 aéronefs.

II. – La défense du territoire contre les intrusions aériennes

Ainsi que l'écrit le député Y. Galut : « L'armée de l'air n'est pas faite que d'avions. La défense aérienne et la surveillance aérienne du territoire, remises en lumière par les malheureux événements du 11 septembre 2001, la surveil-

1. J.-C. Gaudin, sénateur, Loi de finances pour 2001, Sénat, Commission des affaires étrangères, Avis.

lance des théâtres d'opérations, mais aussi l'information du commandement, la coordination des actions et leur compte rendu supposent des systèmes puissants. » L'armée de l'air « gère » donc des réseaux d'observation, de transmission et de commandement, implantés sur tout le territoire, qui visent :

- à prévoir et à identifier l'intrusion d'aéronefs non annoncés et non désirés (qu'ils soient civils ou militaires) ;
- à déclencher une alerte et l'envoi d'avions d'interception ;

et visent soit à forcer l'intrus à se poser soit à le détruire en vol, avec une batterie d'armement sol-air.

Il s'agit du système de commandement et de conduite des opérations aériennes (SCCOA). Ce réseau à mailles denses de défense aérienne, destiné à surveiller l'espace aérien français, est placé sous l'autorité du Premier ministre. L'armée de l'air « arme » et fait donc fonctionner un « parapluie » comprenant :

- la détection (avec des radars et des systèmes d'identification) ;
- les télécommunications sol-air-sol, joignant aéronefs et centres de contrôle ;
- la surveillance et le contrôle, qui passe par des équipements hautement sophistiqués ;
- les systèmes informatiques d'aide au commandement et à la conduite des opérations par aéronefs (avions et hélicoptères) et missiles sol-air.

Le SCCOA est en perfectionnement depuis 1993 au sein d'un programme dont l'achèvement est envisagé en 2010.

Pour compléter le SCCOA dont il constitue un élément projetable, l'armée de l'air gère aussi un système de détection et de commandement aéroporté (SDCA), c'est-à-dire non implanté sur le sol métropolitain mais installé à bord de quatre aéronefs transportant des matériels de détection.

III. – La force aérienne de combat

Les forces aériennes d'avions de combat sont composées de deux éléments bien distincts :

- les forces qui participent à la dissuasion atomique et qui, si la dissuasion est efficace, est une force destinée à ne pas combattre. Elles dépendent du commandement des Forces aériennes stratégiques (FAS) ;
- les forces susceptibles de participer à des combats classiques dépendant du commandement de la Force aérienne de combat (FAC).

L'armée de l'air est d'abord dotée d'appareils de défense aérienne : les Mirages 2000 DA, équipés d'un radar de détection à toutes altitudes, armés chacun de deux missiles Super 530 D, pour l'interception et de deux missiles infrarouges Magic 2, pour le combat rapproché. Certains escadrons de Mirage 2000 DA sont équipés d'un radar, plus performant et armés de missiles Mica (missile d'interception, de combat et d'auto défense) qui disposent de ce qu'on appelle la capacité « tire et oublie » qui empêche l'adversaire de localiser l'appareil d'où le missile a été tiré en reconstituant sa trace. Les Mirages 2000-5 sont équipés de missiles Mica.

L'armée de l'air comporte ensuite une flotte d'aviation tactique et d'attaque au sol, dont l'évolution correspond à un changement stratégique important depuis la disparition de l'URSS et du pacte de Varsovie.

« Dans le cadre de l'équilibre bipolaire et la perspective d'un conflit entre les blocs, les fonctions privilégiées de l'armée de l'air étaient la défense aérienne, face aux bombardiers stratosphériques soviétiques, et la frappe nucléaire. Elle disposait cependant d'un excellent avion tactique, le Jaguar, capable de tirer à distance de sécurité et guider jusqu'à leur cible des missiles et des bombes grâce à la nacelle ATLIS de poursuite télévision et d'illumination laser dont il est équipé. Cependant cet équipement, par ailleurs tout à fait opérationnel, n'est utilisable que de jour et par temps clair.

« La guerre du Golfe a révélé l'intérêt d'appareils de bombardement tactique dans le cadre d'opérations d'imposition de la paix. La France a alors décidé de dériver les capacités tactiques de ses bombardiers nucléaires préstratégiques, indispensables à la réussite de leur mission, vers un avion d'attaque au sol classique. C'est ainsi qu'a été développé le programme Mirage 2000 D, réalisé sur la base du Mirage 2000 N de bombardement nucléaire. »¹

Le Mirage 2000 D est capable d'emporter des missiles ASMP (air-sol-moyenne portée) à têtes nucléaires.

Les 86 Mirages 2000 D d'attaque au sol sont équipés du radar de suivi de terrain Antilope perfectionné, qui rend les appareils aptes à pénétrer en zone hostile en volant à très basse altitude, en toutes conditions, de jour comme de nuit. Ils reprennent progressivement les missions des Jaguars qui, moins performants et très coûteux en maintenance, doivent être progressivement retirés du service jusqu'en 2005.

Les appareils d'attaque au sol vont être progressivement dotés de :

- missiles Apache, missiles destinés à détruire des pistes aériennes ; les premiers ont été tirés en 2001 ;
- et de missiles Scalp, destinés à la destruction des infrastructures (ponts, usines, bases militaires...), pouvant être tirés jusqu'à 400 km, de plus longue portée que les Apache.

Une flotte de 14 appareils C135 sert au ravitaillement en carburants, en vol, des appareils.

IV. – La force aérienne de projection

Il s'agit de l'ensemble des appareils de transport destinés à projeter des forces hors du territoire métropolitain.

La force militaire de transport a été conçue dans la perspective d'un soutien à des forces terrestres, en Europe,

1. Y. Galut, député, Projet de loi de finance pour 2001, Assemblée nationale, Commission de la défense Avis, Air.

c'est-à-dire agissant avec un assez court rayon d'action, dans la continuité du territoire métropolitain, même si cela semble contredire les fondements mêmes de la dissuasion. Elle a peu évolué depuis la disparition du pacte de Varsovie et la fin de la menace soviétique. Elle est composée :

- d'appareils de transport logistique ayant une assez grande autonomie de vol : 2 DC 8 et 3 Airbus A 320, spécialement aménagés ;
- d'une flotte de transport tactique composée de 14 Hercules mais aussi de 66 Transall, aux capacités restreintes, lents et âgés ;
- d'une flotte de 84 hélicoptères aux fonctions diverses : mesures de sûreté aérienne ; protection de points sensibles ; opérations de recherche et de sauvetage au combat, évacuations sanitaires mais aussi appui des manœuvres tactiques.

L'armée de l'air à l'aube du XXI^e siècle

L'arme aérienne s'est adaptée aux exigences et aux subtilités de la diplomatie, elle a su devenir un outil d'une grande souplesse au service de la prévention des conflits comme de la gestion des crises.

Ainsi, les satellites et les aéronefs donnent accès à la fois au renseignement tactique mais aussi stratégique, dont la maîtrise est la condition *sine qua non* de toute action militaire. Ces moyens participent à l'appréciation de situation, et sont associés à toute initiative diplomatique. Par ailleurs dans le domaine même de l'action, la maîtrise de l'espace aérien par l'aviation de chasse permet de mener librement toute forme d'activité au sol ou en l'air, depuis la surveillance aérienne jusqu'au combats des forces terrestres. Le « vecteur aérien » est également un moyen offensif d'une grande efficacité militaire, comme l'a parfaitement montré la campagne aérienne Allied Force dans les Balkans. Les modes d'action adoptés ont par ailleurs été d'une grande variété : destruction de l'aviation en-

nemie au sol, aveuglement des systèmes de défense anti-aérienne, rupture des réseaux logistiques, destruction des centres de commandement et de télécommunications... Au-delà de ces actions offensives de l'aviation de chasse et de bombardement, aux effets ciblés, précis, progressifs et adaptés aux objectifs politiques poursuivis, d'autres modes d'action sont encore possibles. Ainsi, des avions de transport peuvent projeter des forces mais également organiser un pont humanitaire, répandre des tracts, voire diffuser des émissions de radios ou de télévision.

La souplesse d'emploi est donc une caractéristique naturelle de l'arme aérienne, une capacité que vient compléter la nature constamment réversible d'une opération aérienne. En effet, si besoin est, une telle opération peut s'interrompre immédiatement, pour un temps plus ou moins long, laissant le champ libre à d'éventuelles tractations diplomatiques, et reprendre tout aussi rapidement. Pour un gouvernement ou une coalition, cette garantie de désengagement instantané est sans aucun doute un atout majeur.

Progressivement donc, et après deux conflits intenses au cours desquels fut adopté, peu ou prou, le même schéma stratégique, la vision que les hauts responsables avaient du champ de bataille a changé. Toutefois, à la différence des évolutions militaires précédentes, qui concernaient souvent les armements ou les équipements, ce n'est pas seulement la façon de combattre qui a évolué, et ce n'est pas seulement une modification d'échelle. C'est le champ de bataille lui-même qui a changé de nature. Aujourd'hui, l'ennemi aérien est devenu insaisissable pour le combattant terrestre, aveuglé, paralysé dans son action, et donc tenté de déplacer le combat sur d'autres plans, psychologique, médiatique ou humanitaire par exemple, ce qui, pour une force déployée, n'est d'ailleurs pas la moindre des difficultés à gérer.

En résumé, si, autrefois, la doctrine aérienne pouvait se résumer à « Vite, fort et loin », d'autres principes prévalent aujourd'hui, plus globaux et plus interarmées. Il s'agit de la maîtrise du milieu aérospatial, de celle de l'information et de celle des effets militaires.

La maîtrise du milieu aérospatial est devenue la clé de voûte de toute action militaire. D'elle découlent la liberté d'action d'une force, la protection des troupes ou des populations, la capacité de peser à distance sur une crise. Sans cette suprématie aérienne, la phase terrestre de l'opération Desert Storm [golfe-1991] n'aurait pas eu le succès escompté, ou tout du moins sans pertes humaines considérables. Desert Storm et Allied force ont probablement confirmé par les faits ce que disait Hugh Trenchard en son temps : « Il n'est pas nécessaire qu'une aviation, pour vaincre le pays ennemi, provoque d'abord la défaite de ses forces armées. »

La maîtrise de l'information est devenue indissociable de l'action, et le « vecteur aérien ou spatial » est indispensable dans la phase d'acquisition des informations nécessaires à l'action, ceci dans des délais de plus en plus courts. À ce titre, la maîtrise de l'information en temps réel est un défi essentiel à relever au cours ses prochaines années.

La maîtrise des effets militaires est une donnée plus récente. Elle fait référence aux besoins d'adaptation fine des effets des armes aux objectifs politiques poursuivis. Elle résulte aussi du poids de l'opinion publique internationale dans une société qui tolère de moins en moins les pertes humaines.

Il reste que cette évolution doctrinale relative à l'emploi de l'arme aérienne était d'autant plus nécessaire à intégrer par l'armée de l'air française que désormais les opérations sont le plus souvent menées aux côtés de pays amis ou d'alliés traditionnels de l'Otan ou de l'Union européenne, qui poursuivent tous une réflexion identique [...].

La mise en œuvre de cette doctrine, associant les maîtrises du milieu aérospatial, de l'information et des effets militaires, est désormais possible grâce à l'évolution des systèmes d'arme et des armements. C'est bien évidemment le résultat des progrès considérables réalisés notamment dans les domaines de l'électronique, de l'informatique et de la miniaturisation des composants.

Pour exécuter demain les missions qui seront demandées à l'aviation, l'armée de l'air doit porter son effort dès aujourd'hui sur l'acquisition de matériels nouveaux et sur la modernisation de certains systèmes. Dans les années à venir, deux programmes majeurs constitueront le cœur des capacités de projection et d'action de l'armée de l'air : le Rafale et l'A400M.

(Extrait de « L'armée de l'air à l'aube du XXI^e siècle », article du général d'armée aérienne J.-P. Job, chef d'état-major de l'armée de l'air, revue *Défense nationale*, juin 2001.)

* * *

Si le projet de loi de programmation 2003-2008 (voir chap. VI) est effectivement suivi par les budgets, année après année, la situation s'améliorera progressivement dans les différents domaines évoqués ci-dessus.

Chapitre VIII

LES ARMEMENTS

Les pages qui précèdent ont évoqué quelques-uns des problèmes posés par l'usure de certains équipements et la fragilisation de certains systèmes de forces. L'entraînement des troupes n'atteint pas les niveaux optimaux faute de disponibilité opérationnelle suffisante de certains matériels dont l'état moyen laisse à désirer, en raison également de la volonté d'économiser certains matériels dont le renforcement est envisagé à un horizon beaucoup trop éloigné et faute de munitions et de carburant en quantités suffisantes...

Si l'état des équipements militaires en 2002 marque de nombreux signes inquiétants. Le projet de loi de programmation militaire 2003-2008, préparé par le gouvernement de M. Raffarin, devrait inverser la tendance, si les budgets annuels le respectent. Velléitaire depuis très longtemps, la France ne s'est jamais donné ni les moyens financiers nationaux ni une politique étrangère cohérente avec les objectifs militaires qu'elle affiche. Le grand écart permanent et considérable entre les objectifs et les moyens qui y sont consacrés, qui est la caractéristique de tous les gouvernements successifs, ne transparait qu'à mi-mot, dans les interventions au Parlement¹. L'opinion publique a été endormie dans un parfait irréalisme.

1. Les débats parlementaires sur la partie militaire des projets de lois de finances sont, chaque année, l'occasion d'une riche information. Dans le présent chapitre, un grand nombre de renseignements sont extraits des rapports de M. J.-M. Boucheron à l'Assemblée nationale et de M. Blin au Sénat sur le projet de loi de finances pour 2002 sans qu'il soit, toujours, avec précision, renvoyé à ces sources. Les autres sources seront signalées.

Les armements dont sont dotées les armées françaises sont produits par des industries nationales, de plus en plus souvent en collaboration avec des industries étrangères mais ils sont aussi achetés « sur étagères » à des producteurs étrangers. Les industries françaises d'armement, qui ne sont pas à même de produire tout ce dont les armées françaises ont besoin, sont, inversement, fortement exportatrices. On assiste cependant, depuis des années, à une régression des industries d'armement française et à une bien trop lente structuration européenne.

I. – La Délégation générale pour l'armement (DGA)

La DGA est l'organe du ministère de la Défense qui a la charge d'organiser la production nationale d'armements par ses propres moyens et par des industries publiques et privées. Elle est au cœur du processus complexe d'équipement des armées. Depuis sa création, la DGA a été confrontée à des difficultés considérables qui s'ajoutent :

- le souhait des états-majors de disposer toujours de matériels bénéficiant des plus récentes avancées technologiques a longtemps eu de graves conséquences : envolées des coûts, prolongation des délais de mise en service. Les choix budgétaires ont conduit à l'étalement, dans le temps, de programmes et à la suppression de certains d'entre eux. Les bastilles constituées par chaque armée, avec leurs états-majors, leurs traditions, leurs désirs – estimables – de bien faire, leurs œillères, mais aussi l'impact longtemps très faible des instances interarmées, autour de l'EMA, ont abouti à limiter les programmes interarmées donc à restreindre les séries et à accroître les coûts unitaires, le tout facilité par le fait que, la défense ayant pour objectif d'empêcher la guerre, il est toujours tentant de penser qu'en souscrivant une meilleure assurance (des armements plus sophistiqués) on aura des chances d'être mieux protégés ;

- les volumes des commandes des grands programmes des armées françaises ont, sur une longue période, constamment décliné par rapport aux objectifs fixés initialement ; les séries de production ont diminué cependant que les délais étaient, pour des raisons financières, allongés. Les coûts unitaires ont augmenté ;
- des évolutions techniques constantes et importantes des matériels ont rendu de plus en plus difficile, aux industriels d'une puissance moyenne comme la France, de couvrir des champs de plus en plus vastes et complexes ;
- les industries d'État ont vu certaines de leurs compétences s'étioler car, rigidifiées par leur statut et ceux de leurs salariés, extrêmement protégés et réfractaires aux nécessités d'un monde en rapide changement. La couverture des déficits et le financement de réformes beaucoup trop lentes et insuffisantes absorbent des sommes considérables, intégralement perdues pour ce qui est de la défense ;
- les coopérations internationales, indispensables à la production d'équipements communs à plusieurs armées, constituent toujours des opérations lourdes, coûteuses et aléatoires donc très difficiles à mettre en œuvre. Sur le plan politique, il est toujours acrobatique de réaliser l'accord de plusieurs gouvernements sur la définition puis sur la réalisation de programmes d'armement. Nombre de gouvernements n'expriment aucune préférence européenne, des combinaisons entre entreprises sont favorables à des retournements d'alliances industrielles, les états-majors ont des exigences qu'il est malaisé ou impossible d'harmoniser et la diversité des sous-modèles en résultant annule tout ou partie de l'avantage potentiel des séries, ce phénomène étant redoublé par le partage de la production entre les États qui exigent un « juste retour » de leurs dépenses. De plus en plus indispensable, la coopération internationale, dans ses formes actuelles, rend néanmoins l'avenir des armées problématique faute évidemment

de la volonté politique de constituer une armée européenne et une véritable industrie européenne de défense.

La DGA a manœuvré entre ces écueils, subissant ceux qui s'imposaient à elle et réduisant l'impact de certains autres. Elle a suscité un certain nombre de réformes dans les industries (mais l'opposition des salariés et des structures établies a été considérable), dans la gestion des programmes d'armements (mais les réticences militaires et la survie de structures industrielles sous-employées y ont opposé des résistances). Les insuffisances et les échecs ne sont que partiellement imputables, à la DGA, bien d'autres rouages de l'État, de la société française ainsi que d'autres pays de l'Union européenne, ayant chacun leur part de responsabilité dans les problèmes de nombre de programmes d'armement, dénoncés par la Cour des comptes dans ses Rapports publics (1997 et 2000).

II. – Les industries œuvrant pour la défense

Une partie de l'industrie française participe à la production d'armements, quelques entreprises à titre de maîtres d'œuvre principaux, d'autres, nombreuses, en tant que fournisseurs de sous-ensembles ou d'éléments. Les industries privées côtoient des capacités publiques de production qui, sous des noms et avec des statuts divers, descendent des anciens arsenaux dont l'origine remonte à l'époque où l'essentiel de ce dont les armées avaient besoin était produit par les armées elles-mêmes. L'outil industriel d'État en 2000 a occupé 31 500 personnes et réalisé un « chiffre d'affaires » global de 22 milliards de francs (3,33 milliards d'euros). Ce faisant, il ne représente qu'une partie de l'industrie française d'armement, qui comprend des entreprises, soit publiques (comme la SNECMA) soit privées (comme Thalès, Dassault aviation et EADS).

La Cour des comptes, concernant les industries d'armement de l'État, c'est-à-dire les ateliers industriels de

l'aéronautique, la Société nationale des poudres et explosifs, la Direction des constructions navales et le groupement industriel de l'armement terrestre (GIAT-Industries) en crise profonde depuis le début des années 1990 pour l'une, depuis plus longtemps pour l'autre, écrivait : « Ces structures de production doivent être impérativement modernisées dans leur mode de gestion sous les plus brefs délais. Il y a désormais urgence. »¹

Lors du débat budgétaire de 2002, M. Blin, sénateur, avait observé : « L'adaptation du secteur public de nos industries d'armement n'a pas été menée à terme. Malgré une dépense budgétaire d'ores et déjà considérable, la restructuration de la Direction des constructions navales et du groupement industriel des armements terrestres (GIAT-Industries) n'est toujours pas acquise [...]. Le résultat est tout à la fois désastreux pour les industries d'armement et pour l'équipement des forces armées. Dans les deux cas, la mutation, difficile, notamment parce qu'elle exige d'abord celle des personnels, ne se fera pas sans une nouvelle et forte contribution budgétaire. »

En 2002, l'indispensable mutation industrielle est loin d'être achevée. Les industries privées d'armement françaises ont déjà effectué des restructurations très importantes. Le gouvernement a réussi à constituer deux pôles, l'un dans l'aéronautique, avec la formation d'EADS, l'autre dans l'électronique de défense, autour de Thalès avec des dimensions européennes pour chacun. Mais il n'y a que des débuts d'Europe de l'armement alors qu'une politique industrielle vigoureuse et volontaire eût été nécessaire. De multiples raisons expliquent cette insuffisance. D'abord, il n'y a pas de volonté politique suffisante des gouvernements. Ensuite, l'armement n'est pas une compétence de l'Union européenne qui, au demeurant, n'a aucune politique industrielle (la recherche de la pure concurrence lui en tenant lieu) dans aucun domaine. Enfin, dans la poli-

1. *Les industries d'armement de l'État*, rapport public particulier, octobre 2001.

tique étrangère et de sécurité commune – dont on ne souligne pas assez qu'elle n'est pas une politique commune de défense¹ – les coopérations en matière d'armements sont toujours volontaires et n'engagent que peu de pays. Il ne faut pas oublier, non plus, que les industries de défense américaines – et leur gouvernement – mènent une inlassable offensive pour associer des industriels européens à leurs programmes, non seulement pour faire des affaires mais aussi pour entraver l'émergence d'une Europe de l'armement. Les gouvernements européens y répondent hélas souvent positivement.

DEUXIÈME PARTIE : L'ARMEMENT DES FORCES

Si le constat des faiblesses actuelles est préoccupant, les perspectives ont cela d'inquiétant que les programmes à venir ont déjà connu des retards répétés, des réductions de cibles (le nombre des matériels commandés est en diminution), des hausses de coût (partiellement dus aux réductions de séries) traçant un décor qui, trop souvent, s'éloigne et s'étirole au fur et à mesure que le temps passe. Certains systèmes d'armes semblent répondre à une stratégie dépassée tandis que le panorama fait apparaître des pans entiers des systèmes d'armes vieilliss, insuffisants. En outre certains armements modernes sont complètement absents de la panoplie, ce qui ne laisse pas d'inquiéter lorsque l'on constate les défauts de la cuirasse face aux dangers contemporains et au modèle d'armée défini comme nécessaire par le pouvoir politique.

Le général J.-P. Kelche, chef d'état-major des armées, a émis un jugement inquiétant lors de son audition par la Commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale : « Qualifiant de contrasté le bilan de la loi de programmation militaire 1997-2002, il a jugé que, si le pari de la professionnalisation était gagné, les retards d'équipement accumulés avaient provoqué sinon des

1. Il est étonnant de constater combien d'élus, au Parlement, parlent d'une politique de défense européenne qui n'existe pas.

ruptures de capacités, en tout cas une lente érosion des matériels, aucun programme n'ayant échappé à des restrictions de crédits. Il a ajouté que, les programmes de cohérence opérationnelle ayant été affectés, des inquiétudes pouvaient naître sur la cohérence des forces. »¹

Les propos trouvent des illustrations dans tous les « systèmes de forces ».

I. – Le renseignement et la communication

S'informer sur tout ce qui constitue une menace, communiquer au sein des armées et avec les alliés pour y répondre rapidement sont essentiels. Au début des années 1990, les lacunes dans ces domaines furent identifiées et il fut décidé de s'y attaquer. L'ambition nécessite des investissements massifs et continus, tant dans les systèmes d'information et de communication dont les exigences de débit sont toujours croissantes, que dans la chaîne des capteurs du renseignement ou la formation des états-majors de force.

Le sénateur Faure explique : « En dépit des efforts accomplis, qui permettent à la France de se placer au tout premier rang en Europe pour le recueil de renseignement et les moyens de communication, les résultats obtenus n'ont pas été aussi loin qu'on pouvait l'espérer, du fait de la relative modestie des moyens budgétaires alloués à ces différentes fonctions et de la difficulté d'entraîner nos partenaires européens dans des programmes dépassant nos strictes possibilités financières nationales.

« En matière spatiale, après l'abandon du projet franco-allemand d'observation radar Horus, l'effort se concentre sur le renouvellement de nos satellites de télécommunications et d'observation optique, renvoyant à une coopération européenne encore balbutiante, d'éventuelles capacités supplémentaires en matière d'observation tout temps, mais

1. J. Michel, Projet de loi de finances pour 2002, Assemblée nationale - Défense - Crédits d'équipement, p. 64.

aussi dans des domaines clés tels que l'écoute ou l'alerte avancée. »¹

Les réalisations, toujours effectuées en collaboration internationale, pour des raisons financières et politiques, se heurtent aux énormes difficultés des grosses opérations en coopération :

Le système Hélios d'observation optique par satellite (en service depuis 1999) a une capacité limitée à l'observation de jour et par temps clair, inutilisable lorsque ces conditions ne sont pas réunies, ce qui fut le cas un certain temps pendant la guerre du Kosovo. Nombre de progrès sont attendus, à partir de 2004 seulement, du programme Hélios II dont le coût élevé, selon M. Boucheron, résulte largement d'un déroulement chaotique découlant lui-même des difficultés de la coopération européenne.

Le système Syracuse II de télécommunications militaires par satellites, en service depuis 1997, nécessite compléments et améliorations qui sont en cours notamment pour étendre la zone de couverture et accroître la capacité de résistance à la guerre électronique, mais aussi pour accroître son débit qui s'est « révélé à peine adapté aux besoins lors de la crise du Kosovo ».

II. – La dissuasion nucléaire

Son maintien en état opérationnel exige des efforts durables pour développer le programme PALEN, simulant des explosions que l'arrêt des essais nucléaires ne permet plus mais aussi pour maintenir la capacité – qui a déjà été réduite – de la composante mer-sol balistique stratégique (MSBS) mise en œuvre par la FOST.

La FOST repose actuellement sur deux sous-marins de l'ancienne génération et sur deux sous-marins nucléaires lanceurs d'engins de nouvelle génération (SNLE-NG). Le pro-

1. J. Faure, Sénat, Loi de finances pour 2002, *Nucléaire, espace et services communs*.

gramme de SNLE-NG a été réduit de six à quatre. Ces deux derniers sont attendus pour 2004 et 2010 au lieu de 2002 et 2007.

Ils sont armés de missiles balistiques (16 missiles comportant chacun six têtes nucléaires, par sous-marin) dont les caractéristiques doivent évoluer du modèle M4 au modèle M45 puis M51, apte à avoir une trajectoire de 9 000 km avec un chargement complet en têtes nucléaires et en aides à la pénétration. On note des retards pour la disposition du M51 et des travaux coûteux d'adaptation seront nécessaires pour que les trois premiers SNLE-NG puissent recevoir des M4 entre 2008 et 2012.

La dissuasion comporte également une composante aéroportée avec des Super-étendards du groupe aéronaval et des Mirages 2000 ayant comme armement commun le missile nucléaire air-sol moyenne portée (ASMP) à vocation d'ultime avertissement ayant une trajectoire maximale de 300 km. L'ASMP amélioré ne sera disponible qu'en 2008 mais aucun programme de missile air-sol longue portée (ASLP) n'est en perspective.

La France maintient son effort de dissuasion, relativement protégé dans les budgets militaires, au prix de 20 % du budget total d'équipement, alors même que la « posture » est minimale et n'a d'autre objet que de rester crédible.

III. – La projection de forces et la mobilité

M. Boucheron a souligné l'insuffisante capacité de projection et de mobilité aériennes de nos forces. La capacité de projection à 500 km en soixante-douze heures d'environ 1 600 hommes avec des véhicules et des hélicoptères associés qui est un objectif assigné à l'armée de terre n'est actuellement remplie qu'à moins de 50 %. Elle chutera à partir de 2005, laissant un « trou capacitaire important » jusqu'en 2011, la pleine capacité de projection n'étant atteinte qu'après 2015, sauf à acquérir, d'ici là, une flotte d'appareils de transport logistique à très long rayon d'action. « Le pre-

mier besoin consiste à remplacer l'actuelle flotte d'avion tactique. Les 46 premiers Transall seront retirés du service à partir de 2005 et les 20 de la deuxième série le seront à partir de 2015. Ces avions sont usés [...]. On ne peut exclure l'hypothèse d'un retrait anticipé d'un ou plusieurs avions. Actuellement, la disponibilité de la flotte de projection, dans son ensemble, est médiocre.

Si on retranche les appareils immobilisés en visite d'entretien lourd [...], ceux qui sont affectés outremer et ceux qui sont à l'instruction, la France dispose à un moment d'une flotte maximale de 25 avions-cargos : les C160 Transall et des C130, capables de projeter au loin non seulement des hommes mais des matériels (canons, véhicules AMX, hélicoptères).

Les Transall doivent être remplacés par des appareils plus performants, plus rapides et de plus grande capacité tout en demeurant rustiques. C'est à quoi correspond le programme international d'avions militaire A 400 M, dont les caractéristiques militaires ont été arrêtés en 1996 mais qui ne débute qu'en 2002, les premières livraisons n'étant escomptées qu'en 2007. « L'A 400 M constitue "une réponse indispensable mais insuffisante au déficit prévisible de notre capacité de projection" [...]. On doit bien prendre conscience que l'A 400 M ne sera pas un cargo gros-porteur mais bien un avion de transport tactique destiné prioritairement à transporter des passagers et du fret sur des théâtres d'opérations.

« L'acquisition de l'A 400 M ne doit donc pas faire oublier que la France a besoin, par ailleurs, de renforcer et de remplacer sa flotte logistique interthéâtre, si elle veut remplir ses objectifs de projection » (M. Boucheron, député).

Cette aptitude des armées à la projection lointaine puis à la mobilité, dépend aussi de certaines capacités maritime et aérienne :

- maritime : la force aéronavale doit pouvoir débarquer des troupes pour des opérations. Or, deux des quatre transports de chalands de débarquement (TCD) sont anciens, et leurs capacités de transport insuffisantes au regard des

nouveaux besoins des opérations extérieures. De nouveaux TCD sont prévus ;

- aérienne : la France dispose d'un parc très restreint et ancien d'hélicoptères super-Frelon de transport tactique (et de lutte anti-navires). C'est l'intérêt du programme à venir d'hélicoptères NH 90, en deux versions, terre et marine. Mais ce programme, en collaboration internationale, a pris beaucoup de retard et ce n'est pas avant 2003 que sont attendus les premiers appareils, version marine. « Les hélicoptères NH 90 version terre ne seront pas disponibles avant 2011, ce qui pose à nouveau un réel problème compte tenu du vieillissement accéléré des *Puma*, soumis à une utilisation plus intense que prévue. De fait, il est prévu un programme coûteux de remotorisation des *Puma* » (M. Blin, sénateur).

IV. – La frappe dans la profondeur

Elle repose sur la flotte aérienne de combat. En 1984, il y avait plus de 500 appareils Jaguar et Mirage de différents types ; il y en a 350 en 2002. Les plus performants d'entre-deux sont les 230 Mirage 2000 dont la modernisation est constamment entreprise « dans l'attente indéfiniment prolongée du Rafale ». Dans cette flotte, seuls 60 appareils « possèdent la capacité de tir de nuit des armements à guidage laser [...]. Les autres flottes de bombardiers devront aussi être prolongées au-delà des prévisions alors que leurs capacités, pour certaines d'entre elles, ne sont plus aux standards requis pour une opération en coalition et que l'âge de leur cellule complique et renchérit leur maintenance » (M. Boucheron).

D'autre part, alors que toutes les crises des années 1990 ont démontré l'utilité des missiles de croisière, on relève des retards dans la mise en service opérationnel de ces équipements : les missiles Apache et Scalp.

Ainsi « l'acquisition du système de forces "frappe dans la profondeur" qui associe avions de combat et missiles, dans un contexte d'emploi des forces qui vise à un minimum de

pertes et de dégâts collatéraux, se fait particulièrement lentement en raison notamment des contraintes budgétaires » (M. Blin).

V. – La maîtrise du milieu aéroterrestre

Elle a été profondément réduite du fait de l'effondrement de la menace soviétique et des conclusions qui en ont été tirées en matière de réduction du format de l'armée de terre avant et depuis la salarisation. Mais la révision de la stratégie n'a peut-être pas été suffisamment en phase avec l'évaluation de la menace.

– En ce qui concerne la modernisation de la capacité d'action blindée, on peut se demander si la production de chars Leclerc, dont le nombre prévu a déjà été considérablement réduit, ne répond pas à des besoins d'une autre époque et si des considérations particulières (faire travailler des capacités industrielles en ne heurtant pas l'armée de terre) n'ont pas été déterminantes dans son non-abandon. Les premières commandes datent de 1989 et ce programme a fait l'objet d'une gestion « complexe et chaotique » selon M. Boucheron avec un coût total d'acquisition du « système Leclerc » représentant un quasi-doublement du coût de revient unitaire, comme l'a montré la Cour des comptes.

La modernisation des blindés légers à roues AMX 10 RC, armés de canons de 105 s'opère afin de conserver cet élément essentiel du dispositif projetable de l'armée de terre jusqu'en 2015-2020.

– En ce qui concerne les programmes d'armements spécifiques antichars, « la trame antichar est un domaine où l'adaptation au nouveau contexte géostratégique des années 1990 a été la plus lente et la plus critiquable.

« Il a fallu attendre 2001 pour que la France, acculée par le retrait de ses partenaires, stoppe les programmes d'antichars de troisième génération à moyenne portée (AC3G-MP) et à longue portée (AC3G-LP) [...]. La France aura ainsi financé le développement de deux programmes

majeurs pendant plus d'une décennie, pour finalement être conduite à ne participer à la fabrication ni de l'un ni de l'autre.

« Reposant sur des fondements déjà très contestables dès leur lancement, ces deux programmes étaient des purs produits de la guerre froide, conçus dans la perspective d'un déferlement massif des chars du pacte de Varsovie en centre Europe ; ils auraient dû être arrêtés bien avant que l'on soit devant le fait accompli par nos partenaires ou par les restrictions budgétaires » (M. Boucheron).

Restent les systèmes antichars existants au premier rang desquels le Milan.

– En ce qui concerne les hélicoptères de combat, l'hélicoptère Tigre réalisé en deux versions (antichars et appui protection des troupes au sol) est une fabrication franco-allemande. Les appareils, qui ne seront livrés qu'à partir de 2003 (en version appui protection et 2011 en version antichars) ne remplaceront aucun armement actuellement en fonction.

VI. – La maîtrise du milieu aéromaritime

La France ne dispose plus que d'un porte-avions, disponible deux cents jours de mer par an soit 60 % du temps seulement. D'ici 2012, le *Charles-de-Gaulle* devrait connaître trois périodes d'indisponibilité durant lesquelles notre pays n'aura pas de groupe aérien à la mer, affectant de façon majeure nos capacités de réaction. Si la stratégie implique bien que les forces soient projetables alors, une force aéronavale est un outil indispensable de gestion de crise. Et dans ces cas, c'est obligatoirement d'au moins deux porte-avions dont on a besoin. « En tout état de cause, le porte-avions nucléaire ne dispose pas de tous ses moyens d'intervention et de protection indispensables à la cohérence du dispositif » (M. Blin), car le déroulement du programme de missiles FSAF a connu tant de difficultés que ses échéances vont être repoussées. La commande d'un second porte-avions éventuelle a été reportée à une date indéterminée.

Un porte-avions n'est utile que s'il porte des avions de combat. Les faiblesses du dispositif français concernent également l'aviation embarquée. Pour le Kosovo, la France a dû s'en remettre partiellement à des avions mis à la disposition de l'OTAN par des pays alliés. On reste dans l'attente des Rafale au standard F1, dont le premier escadron opérationnel n'est plus envisagé que pour 2006. La flotte de combat actuelle, comptant de l'ordre de 350 avions, repose essentiellement sur les Mirage 2000 qui sont sans cesse modernisés en raison des reports continus de livraison des Rafale. Les conséquences opérationnelles de ces reports seront nombreuses, s'ajoutant à la réduction du nombre d'appareils commandés, ce qui réduira le potentiel de l'unique groupe aéronaval.

La protection maritime du porte-avions repose sur des frégates. S'agissant des frégates anti-aériennes, « la France dispose actuellement de quatre unités dont deux seulement sont adaptées à des missions dans des zones à haut risque. Les deux plus anciennes, le *Suffren* et le *Duquesne*, sont d'ores et déjà confinées à des missions de moindre intensité, leur armement et leur système d'arme n'étant plus suffisamment performants »¹. Or les deux premiers exemplaires du programme de frégates anti-aériens *Horizon*, en raison de l'échec de la coopération avec la Grande-Bretagne, ne seront opérationnels qu'au mieux en 2006 et 2008. Le programme de frégates légères de type *La Fayette* a été ramené de six à cinq unités seulement. Quant au programme de 17 frégates multimissions, la première livraison n'aura lieu qu'en 2008.

Enfin le programme de sous-marins d'attaque à propulsion nucléaire (*Barracuda*) a pris beaucoup de retard, le premier ne pouvant pas être admis au service actif avant 2012.

VII. – La maîtrise du milieu aérospatial

La maîtrise du milieu aérospatial est peu satisfaisante à une époque où avions furtifs et missiles ont été développés par quelques puissances.

1. A. Boyer, *op. cit.*, p. 42 à 44.

La modernisation du vieux système de défense aérien Roland a été décidée en 1987. L'objectif est de disposer d'un moyen sol-air de faire face à une menace aérienne de jour comme de nuit, par tous les temps et dans une ambiance de contre-mesures intenses. Or, « ce programme a particulièrement subi les aléas de la coopération internationale. Quatorze ans après ce lancement, la commande des premiers matériels de série n'était pas passée à la fin de 2001. Quant au système sol-air moyenne portée-terre (SAMP-T) Aster 30, sa mise en service s'étalera sur de nombreuses années.

Plusieurs programmes de missiles destinés à l'équipement des avions (Apache, Sclap, Mica) voient leurs livraisons étalées sur un grand nombre d'années

TROISIÈME PARTIE : LES PERSPECTIVES

La perspective de parvenir au modèle d'armée 2015 est incertaine. Les difficultés sont multiples.

D'abord, la situation en 2002 est très loin de ce qui avait été prévu dans la loi de programmation militaire 1997-2002. Le CEMA, le général Kelche l'a indiqué à l'Assemblée nationale le 2 octobre 2001. Il a fait valoir que, dans l'hypothèse d'une exécution intégrale des crédits d'équipement inscrits au projet de loi de finances initiale pour 2002, la programmation ne serait réalisée qu'à 84 % ; c'est donc plus d'un an de financement qui fait défaut, se traduisant par des délais supplémentaires pour les programmes en réalisation, par des diminutions de commandes et par l'abandon de certains programmes, le CEMA ayant même expliqué que des inquiétudes peuvent naître sur la cohérence des forces, certains programmes de cohérence opérationnelle ayant été affectés¹. Ce constat est d'une extrême sévérité. Le programme 2003-2008 devra donc démarrer sur une base inférieure à ce qui a été envisagé.

1. En outre, il avait expliqué que les économies de 10 % à 15 % faites sur l'entretien programmé du matériel avaient sans doute été excessives et que la baisse du taux de disponibilité des équipements leur était sans doute imputable.

Ensuite, en cédant sans résistance à de multiples revendications corporatistes et catégorielles en 2001, le gouvernement a accru les dépenses, essentiellement de rémunérations, qui, dans l'immédiat, ont été couvertes par une réduction des crédits d'équipement.

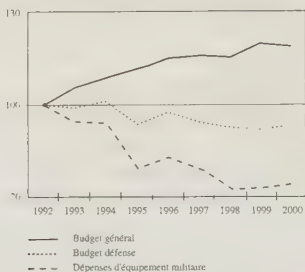
Ensuite, les armements s'étudient avec des décennies d'avance. C'est à la fin du xx^e siècle que se découvrent des éléments essentiels pour des armements qui doivent entrer en service dans les années 2020 ou 2030. Or la satisfaction de besoins immédiats conduisant à sacrifier l'avenir, les dépenses militaires de recherche et de développement n'ont pas cessé de diminuer de 1990 à 2000 avec, sur la seule période 1995-2000, des diminutions de 17 % pour la recherche et développement et de 45 % pour les seules recherches « en amont » alors même que le Royaume-Uni et les États-Unis ont renforcé leurs efforts budgétaires dans ce domaine stratégique.

Le débat budgétaire a été l'occasion de faire, chaque année, le même constat. Les années passent et les arbitrages ont continué à ne pas être favorables à l'effort de recherche de défense. Cette pénurie relative ne peut que contribuer à l'approfondissement du fossé technologique avec les États-Unis, a estimé M. Boucheron.

La nouvelle loi de programmation 2003-2008 prévoit d'inverser la tendance. 3 815 millions d'euros (valeur 2003) seront consacrés à la recherche et à l'acquisition de technologie marquant ainsi un accroissement significatif par rapport aux perspectives antérieures.

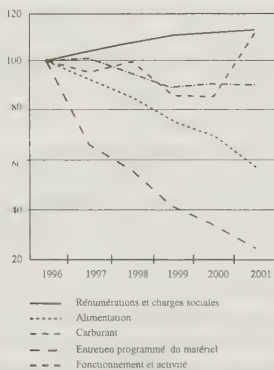
L'exposé des motifs du projet de loi de programmation précise bien, malgré toutes les perspectives positives qu'il ouvre : « Le projet de loi de programmation militaire qui est soumis [au Parlement] représente un effort financier important. Il ne permettra cependant pas, au cours des années 2003-2008, de combler toutes les lacunes, ou de remédier d'emblée à toutes les insuffisances. Des faiblesses, notamment en matière de transport stratégique, d'aéromobilité, ou de permanence du groupe aéronaval persisteront. Il appartiendra impérativement d'y porter remède en poursuivant l'effort durant la période couverte par la troisième

Deux graphiques¹ permettent de situer, dans la durée, une partie essentielle des causes des difficultés des armées.



Évolution des dépenses publiques en francs courants (dépenses exécutées) 1992 = 100

Ainsi, le budget de la défense voit sa part régresser dans le budget général de l'État et les dépenses d'équipement militaire (recherche et matériels neufs) diminuent.



Évolution des composantes du titre III (fonctionnement, au sens large) 1996 = base 100

Dans les dépenses de fonctionnement, au sens large, les dépenses d'entretien des matériels ont chuté de façon particulièrement importants alors que la part des rémunérations et charges sociales de l'armée de métiers s'accroissait.

1. M. Blin, sénateur, Commission des finances Sénat, Loi de finances pour 2002, *Défense exposée d'ensemble et dépenses en capital*, p. 39 et 44.

loi de programmation, qui devra parachever la refondation de notre outil militaire et de notre défense au long des années 2009-2015. »

Enfin, il y a fort à craindre que, faute de volontés politiques conjointes, la coopération européenne demeure insuffisante. « Un grand défi reste à relever : celui de la construction de l'Europe de l'armement. »¹

1. M. Meylan, député, Projet de loi de finances pour 2002, *Défense services connus*, 2002.

LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE

L'ordonnance du 7 janvier 1959 indique que la défense a pour objet d'assurer en tout temps, en toutes circonstances et contre toutes les formes d'agression la sécurité et l'intégralité du territoire ainsi que la vie des populations.

I. – Les forces affectées à la sécurité intérieure

Pour des raisons historiques, la défense intérieure est principalement assurée par des forces relevant du ministère de l'Intérieur et du ministère de la Défense et des personnels du ministère chargé des Finances : les douaniers.

Les moyens dépendant du ministère de l'Intérieur sont très importants :

- la police nationale, avant tout, chargée d'assurer le maintien de l'ordre, la surveillance du territoire et des interventions au profit d'installations sensibles. Les compagnies républicaines de sécurité (CRS) constituent les éléments mobiles de la police, jadis exclusivement utilisées pour le maintien de l'ordre public et de plus en plus utilisées pour des missions de sécurité ;
- les moyens de la sécurité civile affectés à la protection des populations contre diverses menaces.

Les moyens dépendant du ministre de la Défense sont également très importants :

- la gendarmerie dont 3 % seulement des activités ont un caractère militaire, l'essentiel de ses activités, comme pour la police, étant civiles : police administrative (sécurité publique générale et circulation routière) et police judiciaire. Au début de 2002, il y avait 100 500 personnes employées dans la gendarmerie, en hausse depuis quelques années ;

- mais les trois armées peuvent aussi être utilisées à des missions de défense civile ; l'armée de l'air et la marine participent à des sauvetages et l'armée de terre est souvent sollicitée pour de nombreuses missions qui relèvent parfois, comme le plan Vigipirate, d'opérations de sécurité.

Il y a en France, près de 400 gendarmes ou policiers pour 100 000 habitants, ce qui est beaucoup plus que dans les démocraties voisines alors même que, depuis 1996, les effectifs ont continué à augmenter : il y a 115 640 postes de service actif dans la police nationale et 98 897 postes dans la gendarmerie, en 2002. Le gouvernement de M. Raffarin a encore décidé d'accroître ces effectifs.

II. – Les missions de l'arme de la gendarmerie

« Parmi les forces qui concourent à la sécurité de la France, la gendarmerie est sans aucun doute celle qui est la plus atypique. Elle est, en effet, une force militaire opérationnelle dont, sauf exceptions (Indochine, Algérie), la mission prioritaire n'est pas de combattre en unités constituées. Elle est aussi une force de police, aux attributions plus larges qu'une simple police militaire puisqu'elle est présente et compétente sur l'ensemble du territoire, en métropole et outre-mer. Dans notre système de sécurité, elle n'agit pas seule, mais, seule, elle est à la charnière entre la société civile et la société militaire [...]. La gendarmerie est l'un des instruments de la continuité de notre défense. »¹

A) *En période normale*, les missions civiles de la gendarmerie sont prédominantes ; c'est l'objectif de maintien de l'ordre, de sécurité intérieure de sûreté, qui occupe la majeure partie de son temps.

La mission de collecte des renseignements, indispensables aux autorités administratives, y compris militaires et judiciaires, est importante parce qu'elle conditionne l'efficacité

1. La gendarmerie et la défense, Le continuum, revue *Armées d'aujourd'hui*, juin 1992.

de toutes ses autres missions (prévention, recherche des délits et crimes, etc.). L'activité de police judiciaire (PJ), qui comporte évidemment une part importante de renseignement, mais qui implique aussi filatures et arrestations des délinquants et auteurs d'infractions (activité connexe de celle de la police nationale), est le second volet des missions habituelles de la gendarmerie que complètent les missions de proximité et de présence pour sécuriser la population. Cet apport à la « sécurité » est accru lorsque la gendarmerie mobile déploie ses moyens en certaines occasions, la mise en œuvre du plan Vigipirate par exemple. Elle dispose d'importants pouvoirs juridiques lui permettant de contrôler véhicules et personnes. Elle joue un rôle dans la lutte contre le terrorisme.

Les missions proprement militaires, en période normale, qui distinguent la gendarmerie de la police sont importantes mais occupent peu l'arme.

B) *En temps de crise* marquée par un régime juridique d'exception (mise en garde, état d'urgence, état de siège, déclaration de guerre), les missions militaires s'accroissent. Sur décision ministérielle, par le rappel de réservistes, les effectifs pourraient croître. Et la gendarmerie dispose d'engins blindés, d'hélicoptères et d'armements collectifs lui permettant de « mener des opérations de "police renforcée", voire des opérations militaires ponctuelles, retardant ainsi, jusqu'à la dernière limite, l'engagement des forces armées... La gendarmerie permet d'assurer la liaison entre les forces de police et les forces armées. Elle est particulièrement bien adaptée aux situations dont l'ampleur dépasse les moyens de la police nationale sans pour autant justifier l'emploi des forces armées, c'est-à-dire aux conflits de basse intensité qui sont susceptibles de se développer »¹.

Le premier groupement blindé de gendarmerie mobile, armé de véhicules blindés avec canons, d'automitrailleuses légères, de véhicules blindés et de transports de troupes, constitue une force de réserve générale à la disposition du

1. La gendarmerie et la défense, *Le continuum*, *op. cit.*

gouvernement. Si sa mission prioritaire est de garantir la sécurité des organes gouvernementaux majeurs, cette formation participe aux mêmes missions que le reste de la gendarmerie mobile avec cette particularité de disposer de la puissance de feu d'une unité blindée spécifique. Aussi fut-elle utilisée dans les situations tendues provoquées par le désarroi des mineurs de Lorraine ou par celui des indépendantistes de Nouvelle-Calédonie.

C) *Des formations spécialisées.* – La garde républicaine remplit des missions de sécurité et d'honneur au profit des instances gouvernementales et des hautes autorités de l'État. Les autres formations spécialisées remplissent les missions de la gendarmerie dans des cadres particuliers : gendarmerie des transports aériens (civils) et de l'air (militaire), gendarmerie maritime (militaire), gendarmerie de l'armement.

III. – Les formations de la gendarmerie

Les formations « de terrain » de la gendarmerie se rangent essentiellement en deux catégories.

A) *Les formations territoriales constituant la gendarmerie départementale.* – Les 3 600 brigades de gendarmerie (constituées de quelques sous-officiers)¹ constituent, même dans les départements en dépopulation, un service public particulièrement stable, quadrillant, à des fins de sécurité publique, 95 % du territoire de France (la police accomplit des fonctions comparables dans les zones urbaines).

B) *Les formations constituant la gendarmerie mobile.* – Ces formations sont, plus que la gendarmerie départementale, chargées d'assurer le maintien de l'ordre public. Pour ce faire, elles sont déployées là où, sur le territoire, un renfort de forces de l'ordre est jugé nécessaire. Leur équipement est adapté à leur mobilité et à leur fonction qui n'est pas de recueillir des renseignements, en demeurant proche

1. Tous les militaires de l'arme sont, au moins, sous-officiers.

de la population mais, tout au contraire, de ne point être trop mêlée, pour mieux faire face aux situations de tension collective ou de violence. Depuis quelques années, la gendarmerie mobile est aussi employée pour améliorer la sécurité dans certaines zones.

IV. – Vers un meilleur emploi des forces ?

Les effectifs de policiers et de gendarmes font de la France un des pays démocratiques les plus denses en forces de sécurité intérieure. Ces forces sont mal réparties et mal employées mais toute réforme profonde se heurte au refus de ces professions, soutenus par les élus locaux, en ce qui concerne la gendarmerie.

Deux parlementaires, MM. Carraz et Hyst, avaient été chargés par le Premier ministre de faire des propositions concernant une meilleure répartition des effectifs de la police et de la gendarmerie pour améliorer la sécurité publique. Les trois grands axes des 65 propositions (1998) de la mission étaient ainsi résumés :

- donner une priorité absolue dans la répartition des effectifs aux régions les plus touchées par la délinquance de voie publique : grande couronne parisienne, grandes agglomérations de province, pourtour Méditerranée ;
- modifier les méthodes de fonctionnement, et notamment la gestion des ressources humaines, de la police et de la gendarmerie, en adoptant une optique de projet et une obligation de résultat : faire baisser la délinquance de voie publique génératrice du sentiment d'insécurité ;
- systématiser le partenariat, tant au niveau national que local, d'une part, entre la police et la gendarmerie, d'autre part, entre celles-ci et les autres administrations – notamment la justice – ainsi que les élus.

Sous la pression des opposants, en raison de la faiblesse du gouvernement, le redécoupage de zones fut abandonné ; il ne procéda, les années suivantes, qu'à des redéploiements de forces de gendarmerie très insuffisants, renonçant aussi à remettre les professionnels sur la voie publique et à les rem-

placer dans les emplois de bureau. Il a été plus simple, plus onéreux et moins efficace de recruter des gendarmes et des policiers supplémentaires.

Le gouvernement de M. Raffarin a placé policiers et gendarmes sous la direction du ministre chargé de la Sécurité intérieure, pour rendre plus efficace l'emploi des forces de sécurité. En outre, des groupes d'intervention régionaux, composés de policiers, de gendarmes, de douaniers et d'agents du fisc, ont été créés pour s'attaquer aux réseaux de délinquance des zones urbaines sensibles.

Une loi du 29 août 2002 « d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure » comprend d'importantes dispositions qui modifieront sensiblement les conditions de la sécurité intérieure, si elles sont intégralement appliquées.

Elle fixe d'abord des « principes généraux », à savoir essentiellement :

- fixer une nouvelle architecture institutionnelle de la sécurité intérieure, du niveau national au niveau local ;
- utiliser de manière plus cohérente et plus efficace les forces de sécurité intérieure pour faire face aux nouvelles exigences de sécurité ;
- mieux équilibrer la police de proximité et l'action des forces de sécurité intérieure ;
- adapter l'organisation, l'administration et la gestion aux nouveaux enjeux de la sécurité.

Pour ce faire, les services de sécurité intérieure doivent être dotés de moyens juridiques, humains et matériels nouveaux dont il est estimé qu'ils ont besoin pour lutter plus efficacement contre certaines formes de criminalité et de délinquance.

Il s'agit là d'un vaste programme dont la réalisation s'appuie sur des travaux de longue durée et sur une programmation de moyens financiers s'étalant sur la période 2003 à 2007. Cette programmation correspond, dit la loi, à des « moyens supplémentaires »¹, près de 5,6 milliards

¹ On doit s'interroger sur ce que signifient des moyens supplémentaires complétant des budgets à venir qui n'ont donc été ni établis ni votés.

d'euros pour ces cinq années y compris 700 millions d'euros pour compléter le budget de la gendarmerie et 230 millions d'euros pour compléter les capacités opérationnelles de la police nationale.

Si certains crédits sont destinés à l'amélioration de l'équipement des forces de sécurité intérieure il faut aussi noter qu'alors que la France est déjà dotée, de façon très importante, de ces forces, il a été décidé, avant même toute réorganisation visant à obtenir d'elles plus de présence sur le terrain et par conséquent, une plus grande efficacité, de procéder à des recrutements supplémentaires de 13 500 hommes en cinq ans : 6 500 dans la police nationale et 7 000 dans la gendarmerie.

CONCLUSION

Une collectivité humaine, pour organiser sa défense, doit d'abord être au clair sur les différents éléments d'une problématique fondamentale qu'on peut ainsi résumer :

- qu'est-ce qu'elle veut défendre ou même promouvoir¹ ?... ce qui peut conduire à des formes de défense « avancées », hors du territoire ;
- est-ce qu'on peut être défendu par des professionnels auxquels on s'adresse comme on peut le faire, pour d'autres types de risques, auprès d'une compagnie d'assurances ? ou, devant le risque suprême, la participation de tous n'est-elle pas la condition *sine qua non* de la défense ? ;
- quel est l'usage que l'on doit faire des différents outils qui peuvent servir à sécuriser la collectivité : jeu politico-diplomatique, négociation d'avantages économiques et financiers, usage de moyens de séduction culturelle, dissuasion militaire ?... ce qui peut conduire à restreindre l'ampleur des moyens militaires classiques dans une politique de défense ;
- est-ce que plusieurs peuples peuvent s'entendre pour protéger ensemble des valeurs contre ceux qui les nient ?... ce qui peut alors conduire à des « communautés de défense ».

Vouloir défendre « la France » peut conduire à rechercher, avant tout, une aussi forte autonomie que possible, notamment militaire. C'est ce qui a été recherché sous la V^e République, pratiquement jusqu'à nos jours.

Vouloir défendre « les Français » peut conduire, pour qui a conscience que l'Union fait la force, à rechercher, avant tout, un dénominateur qui soit commun avec d'autres peu-

1. Comme les Révolutionnaires de la I^{re} République française ou les Américains venus à la rescousse de l'Europe, en 1944 qui, dans des contextes certes différents, voulaient promouvoir « la liberté ».

ples, pour définir, ensemble, les voies et moyens d'une sécurité commune avec, notamment, un instrument militaire commun au service d'un pôle européen de sécurité et de défense, indépendant mais fidèle à des alliances avec des États ayant des objectifs voisins ou compatibles. Pour mieux conjurer les dangers et mieux affirmer l'existence d'une Europe, il est dommage que la France et ses voisins n'aient pas essayé de construire un État supranational chargé des grandes fonctions indispensables à la défense et à l'illustration d'un modèle européen de civilisation fondé sur la recherche du progrès social dans la solidarité : politique extérieure commerciale commune, droits sociaux coordonnés, monnaie, diplomatie et politique militaire uniques.

À la veille de l'élection présidentielle de 2002, le directeur de la revue *Défense nationale*¹, avait demandé à quatre candidats leur profession de foi concernant « défense et sécurité ». Quelques extraits des réponses peuvent être médités.

Le président candidat, M. J. Chirac, avait brièvement répondu que la défense est avant tout une question de moyens financiers : « Nos compatriotes sont [...] conscients du fait que la réforme des armées et la modernisation de leurs équipements sont aujourd'hui menacées par les restrictions budgétaires imposées depuis cinq ans à notre défense par le gouvernement. Les retards pris sont tels qu'ils peuvent remettre en cause le modèle d'armée 2015. C'est pourquoi j'estime indispensable qu'un effort important soit consenti sans attendre. La prochaine loi de programmation militaire devra traduire dans les faits la priorité que j'attache à la sécurité des Français et au rôle de notre pays en Europe et dans le monde. Cet effort devra s'exercer sans que soient sacrifiés, ni le format des armées qui répond aux exigences de leurs missions, ni la condition militaire dont l'amélioration va de pair avec la considération que porte l'État à ses serviteurs les plus dévoués. » D'Europe, point.

La brève réponse de M. F. Bayrou portait intégralement sur une défense européenne : « Après le 11 septembre, les Français ont découvert que leur défense n'était pas à la hau-

1. Avril 2002.

teur des enjeux du nouveau siècle. Que se serait-il passé si les avions suicide d'O. Ben Laden avaient choisi comme cible la tour Montparnasse ? À l'exception de la Grande-Bretagne, aucun pays de l'Union n'a plus les moyens de ses ambitions en matière de défense. Notre seule chance de peser à nouveau dans les affaires du monde, c'est l'édification d'une défense européenne. Elle est demandée par les deux tiers des Européens, et elle n'existe pas. Il est proprement inimaginable que les Européens dépensent ensemble près de 60 % de ce que dépensent les Américains, placent sous les drapeaux un million d'hommes de plus que ceux-ci, et disposent au bout du compte de capacités de recherche, de détection, d'information et de projection, inférieures à 10 % de celles de nos alliés ! 60 % de dépenses, un million d'hommes de plus et au bout du compte 10 % de capacité des États-Unis. C'est une faute contre le devoir de puissance de nations comme les nôtres et contre le contribuable, lourdement ponctionné pour un résultat plus que médiocre. »

La longue réponse du Premier ministre candidat, M. L. Jospin, consistait à dire qu'il faut faire plus et mieux dans tous les domaines pour obtenir un « outil militaire crédible, efficace et polyvalent ».

La longue réponse de l'ancien ministre de la Défense, M. J.-P. Chevènement, affirmait notamment : « Je déplore que, lors de la suppression du service militaire, rien n'ait été fait pour faciliter l'émergence d'une nouvelle forme de temps donné à la nation. Ceci aurait permis, sans solution de continuité, de disposer de volontaires pour de nouvelles formes de solidarité nationale [...]. Je n'aurai pas la cruauté ici de citer les *satisfecit* que se sont administrés les autorités de la Défense lors de la création de l'unique journée de contact entre militaires et civils "la JAPD", moment soi-disant crucial du "parcours citoyen". Tout cela a dans mon esprit la même utilité pour garantir le lien armée-nation, que la ligne Maginot et le théâtre aux armées, pour sortir vainqueurs de la "drôle de guerre". Une défense au service de la nation doit non seulement répondre aux exigences géopolitiques mondiales, mais aussi et même d'abord à la nécessité de protéger le territoire national : surveillance des

points sensibles, présence dissuasive sur les lieux publics, protection des populations civiles contre les risques de terrorisme bactériologique, chimique voire nucléaire... Je propose de revoir profondément notre dispositif aujourd'hui dérisoire. Une Garde nationale d'environ 60 000 hommes devra être constituée à partir d'un service national court de dix à douze semaines, avec un encadrement professionnel et de réserve. Ce service, sportif, enrichissant et diversifié serait effectué entre 18 et 24 ans par les garçons reconnus aptes et par les filles qui seraient volontaires. Ainsi pourraient être mis sur pied des régiments de défense du territoire, au moins un par région, qui viendraient renforcer le rôle de la gendarmerie. Cette Garde nationale, conçue de manière souple et adaptée aux réalités d'aujourd'hui, donnerait à notre dispositif de défense les ressources, la profondeur et la solidarité qui aujourd'hui lui font défaut. Ce dispositif appellerait évidemment une coopération institutionnelle avec la gendarmerie, la police nationale, la sécurité civile. J'ajoute que ce creuset civique renforcerait le lien armée-nation qui, à mes yeux, ne doit pas disparaître. »

De ces interventions découlent de grandes interrogations : le nouvel effort financier décidé par le président J. Chirac, chef des armées, après sa réélection, en 2002, nécessaire, peut-il avoir toute son efficacité alors que la Nation est psychologiquement étrangère à sa propre défense (depuis la disparition du service militaire) et que rien de sérieux n'est tenté pour construire une défense européenne ?

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	3
Chapitre I – Les rouages politiques de la défense	9
I. Les missions interpénétrées du président de la République et du Premier ministre, 9 – II. L'organisation générale de la défense, 10 – III. Le Secrétaire général de la Défense nationale, 12 – IV. Le Parlement, 12 – V. Le ministre chargé des Finances, 13.	
Chapitre II – Les structures de l'organisation militaire	14
I. La structure générale, 14 – II. Les états-majors des armées, 15 – III. L'organisation du commandement, 18 – IV. Les structures territoriales, 18.	
Chapitre III – La France dans ses alliances	20
I. La France dans l'Alliance atlantique, 20 – II. La France dans l'Union européenne, 25 – III. Le refus de créer un État fédéral européen, 29.	
Chapitre IV – La définition d'une politique militaire de défense	32
I. « Le Livre blanc sur la défense nationale » de 1972, 32 – II. « Le Livre blanc sur la défense » de 1994, 34 – III. La loi du 2 juillet 1996 : vers un nouveau modèle d'armée, 37.	
Chapitre V – La mise en œuvre d'une politique de défense	44
I. Généralités, 44 – II. La loi de programmation militaire 1995-2000, 46 – III. La loi de programmation militaire 1997-2002, 47 – IV. La situation à la fin de la période 1997-2002, 50 – V. Les budgets, 53 – VI. Le projet de loi de programmation 2003-2008, 54.	
Chapitre VI – Les personnels : une armée de métiers	58
I. Les effectifs salariés, 58 – II. Les réservistes, 63 – III. Les conditions de la professionnalisation, 65 – IV. Le « moral » des personnels, 68.	

Chapitre VII – Les forces armées et leurs soutiens 70

Première partie : L'armée de terre, 70 – I. Les structures, 72 – II. Les équipements, 75 – III. Les personnels, 75.

Deuxième partie : La marine, 81 – I. Les fonctions, 81 – II. Les forces, 83 – III. L'environnement des forces, 87.

Troisième partie : L'armée de l'air, 90 – I. L'organisation de l'armée de l'air, 90 – II. La défense du territoire contre les intrusions aériennes, 90 – III. La force aérienne de combat, 92 – IV. La force aérienne de projection, 93.

Chapitre VIII – Les armements 98

Première partie : L'industrie d'armement, 99 – I. La Délégation générale pour l'armement, 99 – II. Les industries œuvrant pour la défense, 101.

Deuxième partie : L'armement des forces, 103 – I. Le renseignement et la communication, 104 – II. La dissuasion nucléaire, 105 – III. La projection de forces et la mobilité, 106 – IV. La frappe dans la profondeur, 108 – V. La maîtrise du milieu aéroterrestre, 109 – VI. La maîtrise du milieu aéromaritime, 110 – VII. La maîtrise du milieu aérospatial, 111.

Troisième partie : Les perspectives, 112.

Chapitre IX – La sécurité intérieure 116

I. Les forces affectées à la sécurité intérieure, 116 – II. Les missions de l'arme de la gendarmerie, 117 – III. Les formations de la gendarmerie, 119 – IV. Vers un meilleur emploi des forces ?, 120.

Conclusion 123

Imprimé en France
par Vendôme Impressions
Groupe Landais
73, avenue Ronsard, 41100 Vendôme
Janvier 2003 – N° 49 682



les envies du savoir

LA DÉFENSE NATIONALE

Pour qui – contre quoi – sommes-nous prêts à combattre ? Que veut-on défendre ?

Depuis 2001, la conscription a été supprimée en France. Mais la disparition du service national obligatoire ne s'est pas accompagnée d'une réflexion sur le rôle que le peuple, à présent plus en armes, souhaite assigner à une armée professionnalisée.

Alors que le...
cessé de déci...
ouvrage prés...
et les faible...
nationale, m...
d'hui – non s...
États europée...



342-BAC-447

Jean-Luc Mathieu

Jean-Luc Mathieu est magistrat à la Cour des comptes. Il est l'auteur de nombreux ouvrages dont L'Union européenne (« Que sais-je ? » n°2925).

22002028 / 02 / 2003



www.quesais-je.com

COLLECTION ENCYCLOPÉDIQUE

fondée par Paul Angoulvent