CERCLE DE REFLEXION G2S

Numéro 8 **Janvier 2014**

LIVRE BLANC ET LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE : QUELLES CONSEQUENCES ?

La politique de défense est peu connue dans son évolution récente, car elle n'est pas un objet de débat. Comme est peu connue, ou de manière inégale, depuis sa professionnalisation, l'armée de la Nation dans ses trois composantes que sont l'armée de terre, la marine et l'armée de l'air.

De ce constat, est née l'ambition du cercle de réflexion « G2S » d'apporter sa contribution à l'information de la société civile sur la défense en général et l'armée de terre en particulier et de prendre part au débat continu sur les questions stratégiques et de défense.

Le G2S est un groupe constitué principalement d'officiers généraux de l'armée de terre qui ont récemment quitté le service actif. Ils se proposent de mettre en commun leur expérience et leur expertise des problématiques de défense, incluant leurs aspects stratégiques et économiques, pour donner leur vision des perspectives d'évolution souhaitables de la défense.

*

Editorial

UNE ARMEE SANS DEFENSE AUJOURD'HUI, POUR UNE DEFENSE SANS ARMEE DEMAIN ?

Les armées ont atteint un niveau inquiétant de lassitude dont l'origine se révèle multiple. Dubitatives sur le bien-fondé des réformes ininterrompues qu'elles vivent et qui les malmènent, sans autre but que de réduire la dépense publique, elles doivent faire face à bien d'autres facteurs inquiétants. Vieillissement des équipements dont le renouvellement s'éloigne au fil de lois de programmation militaire qui ne sont pas respectées. Résignation dans la vie quotidienne devant des restructurations qui leur compliquent la vie en proportion de ressources de plus en plus comptées. Amertume face aux campagnes de dénigrement émanant de la puissance publique[1] elle-même et trouvant leur application, entre autres domaines, dans la nouvelle gouvernance du ministère. Perte de motivation face à la précipitation des réformes qui conduit aux aberrations de bases de défense anonymes et d'une administration dépassée (cf. le logiciel de solde immature). Perte de motivation également face aux restrictions de moyens financiers et matériels qui touchent l'entraînement et le fonctionnement quotidien. Enfin, interrogation devant des conditions de vie qui se dégradent avec un pouvoir d'achat des familles toujours à la traîne de celui du reste de la fonction publique civile[2]…

Il est temps d'informer notre pays sur les exigences de sa défense. Il est temps de redonner du sens à la finalité des armées. Il est temps de redonner du sens à l'engagement du soldat.

Ce sens, il appartient à ceux qui, en charge du destin de la Nation, doivent le penser et le promouvoir.

---

[1] dont la Cour des comptes.

[2] Cf. 7ème rapport du Haut comité d'évaluation de la condition militaire. Le pouvoir d'achat serait inférieur de 18 % en moyenne à celui des catégories socio-professionnelles équivalentes de la fonction publique civile.

A force de considérer les questions militaires sous le seul angle du court terme, technique et budgétaire[3], nos concitoyens et les élites qui les gouvernent, ont perdu de vue la raison d'être de l'institution militaire, sa finalité et son lien consubstantiel avec la Nation.

Il s'agit donc de réfléchir au sens et à la nature de l'action militaire avec, en particulier, l'adjuvant puissant des aides que procure la haute technologie. Laquelle ne doit cependant pas devenir une fin en soi au détriment de la place de l'homme dans les actions de guerre comme dans la gestion des crises. Il s'agit aussi de conduire une prospective véritable et sans déni de réalité sur les menaces, extérieures ou intérieures, qui pèsent sur nos sociétés post-industrielles ou post-modernes. **En un mot, il s'agit de dire quoi défendre, pourquoi le défendre et avec qui !**

En l'absence de réponses à ces questions essentielles, et alors que la professionnalisation des armées a été fort bien conduite, car les chefs militaires, à leur juste place, ont pu en maîtriser les objectifs comme le déroulement, nous assistons à une nouvelle entreprise de reconfiguration de l'organisation militaire qui n'est fondée que sur des approches à courte vue et qui ne répond qu'à des nécessités contingentes plus subies que raisonnées.

Car, rien de ce qui aurait dû servir de *substrat* préalable aux multiples réformes engagées, n'est présent dans les recommandations de la Commission du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2013, pas plus que dans celles de 2008 dont elles ne font que poursuivre le seul objectif de réduction de l'appareil militaire. La définition des missions comme la description des fonctions stratégiques ne peuvent tenir lieu de réflexion, alors même que c'est celle-ci qui devrait les inspirer.

Ce nouveau dossier du G2S n'ajoute pas sa voix au chœur des nostalgiques d'un passé révolu. Ses observations et son analyse appuyées sur des faits[4] se veulent une information objective destinée aux responsables politiques sur la réalité vécue par des hommes et des femmes qui ont fait le choix de servir leur pays dans l'abnégation et le dévouement au sein des armées. Ce dossier ne dit rien d'autre qui n'ait été dit par les différents chefs d'état-major lors de leur audition par les commissions des assemblées, dans le style qui est propre à la nature d'un tel exercice. Mais, le recul sur les choses qu'autorisent l'expérience, la connaissance et la réflexion des membres du G2S permet un ton plus libre et plus direct, sans nier la complexité d'une institution que peu connaissent et que peu font l'effort de comprendre.

Par ailleurs, il n'est pas question de réfuter la nécessité pour la défense et les armées de se réformer ou d'évoluer pour s'adapter aux conditions du temps présent. Tous les acteurs du changement sont conscients de la difficulté d'une telle démarche. En revanche, l'instabilité dans la réforme, l'incertitude de son calendrier, l'ambigüité de ses buts sont des plus contestables. Enfin, la méthode retenue pour conduire cette réforme ne s'est pas assez appuyée sur l'expertise avérée des militaires dans ce qui est leur domaine de compétence. La priorité a été trop donnée à des références civiles dont l'application n'a pas été confrontée aux spécificités des opérations militaires et des conditions de leur préparation.

Ce dossier a donc pour but premier de contribuer à dépasser les difficultés du moment et à ouvrir avec les responsables politiques les voies d'une remise à hauteur de notre défense par la consolidation de l'institution militaire qui restera, quoiqu'en pensent certains esprits forts, le dernier recours dans l'épreuve. Enfin, les auteurs du présent dossier ne prétendent pas dire LA vérité ; leur ambition demeure, comme le G2S le répète, de nourrir un débat dont il est souhaitable qu'il reste le plus serein possible et le plus ouvert, comme il sied dans une démocratie mature.

Le général d'armée (2S) Jean-Marie Faugère

---

[3] Combien de fois peut-on entendre de la bouche de hauts fonctionnaires le qualificatif un rien condescendant de ministère « technique » s'agissant de celui de la défense !

[4] Faute de place dans ce document déjà long, la documentation pourrait être développée lors d'un dossier ultérieur.

SYNTHESE DU DOSSIER

La politique de défense suivie depuis 1996 – date de la professionnalisation des armées - peine à stabiliser un appareil militaire qui connaît des réformes permanentes depuis plus de vingt ans. Si les armées ont pu absorber les chocs successifs de la disparition du Pacte de Varsovie et du passage à l'armée de métier, il en va bien différemment de ceux provoqués par la révision générale des politiques publiques et accentués par la crise économique depuis 2008.

Le constat d'un malaise existentiel au sein de la communauté militaire n'étonne pas dans ce vent de réformes qui souffle depuis 1996. En effet, il ne s'appuie sur aucune prospective concernant notre politique de défense, les enjeux stratégiques, les menaces et les missions des forces. **La réalité impose de dire que notre système de défense ne répond plus à l'ensemble du spectre des scénarios d'emploi possibles.** Si bien que pour le militaire, la perception d'un fossé grandissant entre l'analyse de la situation mondiale actuelle et la réalité des capacités militaires en Europe et en France, se fait chaque jour plus crue. Pour cette communauté, les capacités opérationnelles ont atteint le seuil bas de la crédibilité pour deux raisons : d'une part, la modestie du contrat opérationnel dans sa révision issue du *Livre blanc* de 2013, présenté comme celui de l'engagement majeur, et, d'autre part, la difficulté pressentie à l'honorer dans le contexte économique de la loi de programmation militaire 2014-2019. Par ailleurs, les hommes et les femmes de la défense s'estiment malmenés par les réformes structurelles qui leur sont imposées dogmatiquement, qui obèrent la cohérence de l'institution et portent atteinte à leurs spécificités. Le rendement des bases de défense alimente ce sentiment, comme l'incapacité d'une administration qui calque ses modes de fonctionnement sur ceux – inadaptés pour elles - des entreprises du secteur économique. Cette situation ne semble plus de nature à permettre aux armées de répondre à une surprise stratégique - retenue pourtant par le Livre blanc - par une remontée en puissance dont les conditions initiales sont mises à mal par des mesures d'organisation qui semblent irréversibles. Enfin, l'effort financier réel au profit de la défense apparaît volontairement surestimé dans le discours politique, alors que la défense ne représente que 3,2 % de la dépense publique annuelle.

Les causes de cette situation sont multiples. Les causes premières relèvent de la responsabilité d'une classe politique qui méconnait les questions de défense et laisse l'administration civile de l'Etat tenir en la matière une place indue. La hiérarchie militaire, de son côté, n'assume plus sa fonction irremplaçable de conseiller écouté avec l'autorité que lui confèrent ses compétences propres. D'autres causes, secondes, en découlent naturellement. L'absence de prospective ne permet plus d'orienter la réflexion de défense et se fait sentir dans les mesures d'organisation ou les arbitrages sur les moyens. Aucun scénario d'emploi des forces n'est étudié pragmatiquement pour les définir et les dimensionner. A la tête de l'administration de l'Etat, le primat de l'économie prévaut sur toute autre considération et prend le pas sur la décision politique. Parallèlement, une entreprise de désinformation, nourrie à la base par l'appareil administratif et relayée par les faiseurs d'opinion discrédite une hiérarchie militaire soupçonnée d'incompétence et qui reste inaudible pour nos concitoyens comme pour sa propre base. L'effort de défense, autant intellectuel que matériel, reste notoirement insuffisant ; financièrement, il n'a jamais été aussi bas depuis la fin de la 2ième Guerre mondiale. Sur la pente budgétaire acquise depuis 2008 et poursuivie avec obstination, il n'est plus en mesure de répondre au niveau requis au renouvellement des équipements, à leur entretien, au bon fonctionnement courant des forces ni à un niveau satisfaisant de leur préparation opérationnelle. Un taux « plancher » de ponction sur la richesse nationale demanderait d'être restauré, selon les normes définies par l'OTAN, à hauteur de 2,5 % du PIB. Tout ceci résulte, en fait, d'une forme de négation de la spécificité de la défense et des armées.

Les solutions devront être énergiques ; elles ne sont pas insurmontables. En premier lieu, il s'agit pour la classe politique de se réapproprier les questions de défense en restaurant l'Etat dans son rôle régalien. Cette action passe par une prospective enfin active sur tous les domaines qui mettent en jeu l'avenir de la Nation. Ensuite, il faut exiger l'implication des responsables militaires dans l'organisation des armées pour garantir le respect du caractère singulier de l'institution, rendu nécessaire par son rôle exorbitant dans les temps d'épreuve. Cette spécificité impose de restaurer la hiérarchie militaire à la place qui est la sienne sous l'autorité politique et de lui reconnaître sa compétence et sa légitimité dans tous les domaines qui conditionnent l'efficacité opérationnelle des forces. Enfin, l'organisation à finalité opérationnelle des armées devra résulter d'un nouvel équilibre entre les moyens de la dissuasion nucléaire et ceux de l'action conventionnelle quotidienne, entre ceux de la projection de puissance et ceux de la projection de forces, entre les interventions extérieures et les impératifs de sécurité et de défense sur le territoire national. Les choix technologiques devront être arbitrés au regard du besoin réel et de leur impact sur une industrie de défense indispensable à l'exercice de la souveraineté nationale.

Dans le cas de la France, la restauration d'une défense forte est d'autant plus impérieuse qu'il n'existera pas avant longtemps la garantie d'une Europe de la défense en mesure de répondre aux menaces qui montent et qui pèsent sur le continent.

*

I. LE CONSTAT

Depuis vingt ans, c'est-à-dire depuis la chute du Mur de Berlin entraînant à sa suite les premières dissolutions massives d'unités[5], les armées connaissent un rythme d'engagements soutenu, avec d'intenses épisodes guerriers, alors que dans le même temps un vent de réformes structurelles qui s'enchaînent sans discontinuité s'abat sur elles. Si l'épisode qui suivit la disparition du Pacte de Varsovie donna lieu à une réduction déjà importante des formats et des capacités militaires, les armées en comprenaient les mobiles. Il en fût de même avec le passage à l'armée de métier entre 1996 et 2002, vécu comme une « refondation » qu'imposait la nature nouvelle des opérations. Conduites, en effet, dans un contexte et dans un environnement général exigeants, elles nécessitaient d'engager sur des théâtres extérieurs, souvent lointains, des soldats professionnels.

A. L'atteinte aux capacités des armées.

11. Un fossé croissant depuis 1994, entre l'analyse des menaces et les capacités militaires…

Il est intéressant de regarder la continuité des trois *Livres blancs* de 1994, 2008 et 2013. L'unité de style et d'écriture est indéniable… De pensée, aussi, dans l'analyse qui n'a pas vraiment variée en vingt ans pour souligner la permanence des risques et le durcissement des menaces dont plusieurs se sont concrétisées depuis. Nos interventions extérieures sur les vingt dernières années le démontrent à l'évidence, si l'actualité n'y suffisait pas. Cette lecture dans la durée illustre parfaitement que tout avait été dit dès 1994 d'un environnement mondial de plus en plus instable et dangereux. Perception qui aurait du mettre un terme à l'irénique philosophie politique des dividendes la paix et à la doctrine sommaire du *soft power* présentée comme un substitut à la puissance militaire. Parallèlement, les missions dévolues à nos forces armées n'ont guère évolué dans le temps et témoignent d'une stabilité conceptuelle et doctrinale rassurante…

Il en va tout autrement de la définition des moyens militaires. Même si, incontestablement, les matériels se modernisent mais à un rythme, hélas, peu compatible avec la constitution d'une armée dont les composantes de milieu devraient répondre aux critères d'homogénéité et de cohérence à un instant donné. En effet, le fossé grandissant entre l'analyse des risques et des menaces et les moyens militaires consacrés à la protection du pays et des populations comme aux ambitions de la France n'en est que plus saisissant. Que peut donc expliquer cette évolution négative de nos capacités militaires ?

A une époque pas si lointaine où les *dividendes de la paix* s'imposaient encore dans les esprits, il est éclairant de relire les conclusions du Livre blanc de 1994[6], lequel avait pourtant tourné la page de la guerre froide :

- « *les forces disponibles projetables de l'armée de terre devront représenter 120 000 à 130 000 hommes… Devront pouvoir être projetées en permanence deux à trois divisions*… » ;
- « .. *la capacité aéronavale devra autant que possible pouvoir être permanente…avec 65 à 70 bâtiments de haute mer dont une cinquantaine de combat*… » ;
- « …*Les forces aériennes devront représenter la valeur d'une vingtaine d'escadrons de combat… en permanence la projection et la relève de six à neuf d'entre eux… Une centaine d'appareils de transport tactique et logistique*… » ;

[5] Par exemple, pour l'armée de terre, la dissolution, déjà, des forces françaises en Allemagne (2ème Corps d'armée de 55.000 hommes) entre 1992 et 1995 est passée totalement inaperçue de nos concitoyens. Au bilan, les armées ont perdu à ce jour 2/3 de leur effectif depuis 1989.

[6] Livre blanc sur la défense - 1994 – édition « la Documentation française », pp. 119 et suivantes.

- « … *l'armée de métier ne permettrait pas de répondre à l'ensemble des missions déjà évoquées, sauf à imaginer des dépenses budgétaires et un flux d'engagements*[7] *qui paraissent déraisonnables, voire hors de portée*… »…

Ce même *Livre blanc* de 1994 recommandait la stabilisation de l'effort de défense sur les quinze prochaines années (soit jusqu'en 2009) à son niveau de 1993, soit 2,44 % du PIB[8]. Dans un autre domaine, il soulignait avec pertinence que seule la conscription permettait la mise sur pied de réserves indispensables pour la défense du territoire…

Deux ans après ces recommandations qui semblaient définitives, le passage à l'armée de métier était décidé… La suite, nous la connaissons avec un effort de défense tombé à 1,5 % du PIB. Elle confirme le jugement de l'époque sur une armée de métier « hors de portée ». Encore faudrait-il le reconnaître : en 2014, 15 000 hommes pour le contrat majeur de l'armée de terre, 45 avions de combat, une demi-permanence aéronavale, des réserves exsangues, etc… Il n'y a pas de fatalité budgétaire, pas plus que de déterminisme en la matière. Il y a des choix politiques qui s'expriment par la définition de priorités.

12. Des capacités opérationnelles qui ont atteint le seuil de la crédibilité militaire pour un engagement majeur où qu'il soit…

Les armées ont bien conscience qu'un conflit de type « guerre froide » n'est plus possible dans le monde actuel compte tenu des capacités de prévention et d'alerte et de la mobilisation internationale presque certaine pour conjurer une crise régionale ou mondiale. Pour autant, un engagement majeur reste toujours possible sans qu'un préavis suffisant – toujours incertain - permette de prendre les dispositions appropriées pour remonter en puissance. Le contrat opérationnel des armées acté par le dernier Livre blanc nous ramène au niveau capacitaire de la 1ère guerre du Golfe en 1990-91. Où nous avions joué les utilités en flanc-garde de la coalition… Car, la situation d'aujourd'hui accuse non seulement les lacunes capacitaires connues (renseignement, transport aérien stratégique et tactique, ravitaillement en vol, protection des unités terrestres), mais menace aussi le maintien de certaines capacités en raison des retards cumulés dans le renouvellement de matériels usés[9], sans parler des conditions minimalistes vers lesquelles vont tendre rapidement dès 2014 la préparation opérationnelle des unités et la maintenance des matériels.

Si l'on regarde les nouveaux contrats opérationnels fixés aux armées, nous sommes passés depuis 2008, pour les forces terrestres, d'un engagement majeur de 50.000 h à 15.000 h. et pour les forces aériennes de 100 avions de combat à 45. Même si cette arithmétique sommaire n'approche que de très loin la réalité d'un engagement armé – elle en serait même risible pour le soldat, si le sujet n'était pas aussi sérieux – elle semble désastreuse comme effet d'annonce vers d'éventuels adversaires. Sur un plan strictement militaire, le simplisme du contrat donne peu de sens aux capacités à détenir. Deux brigades interarmes, avec la capacité de commander une division de type OTAN, ne valent que par les compléments indispensables en « éléments organiques de division », mais également au niveau opératif : commandement, appuis feux et mouvement, organisation du terrain, différents soutiens logistique, santé, pétrolier, etc. La facture finale pour les forces terrestres sera plus proche de 25.000 h… ce qui demeure encore très modeste pour un pays de 66 millions d'habitants. De surcroît, ne semblent pas pris en considération, les niveaux d'intensité des actions militaires à conduire, variables d'une crise à l'autre, comme l'entretien dans la durée des opérations souvent sous-estimé au départ[10].

---

[7] Recrutement de militaires du rang, essentiellement.

[8] Hors pensions et hors gendarmerie nationale (cf. norme OTAN V2).

[9] La France est le seul pays européen encore militairement crédible à maintenir en service des véhicules blindés et des hélicoptères de plus de 40 ans…

[10] Cf le Liban, le Mali, la RCA…

Derrière ces réductions de contrats opérationnels, se profile en fait la réalité de ne pas pouvoir assumer pour des contrats plus importants que ceux désormais définis, les charges d'entraînement des forces et de maintenance des équipements qu'ils réclameraient. Ces deux fonctions, qui sont des préalables indispensables aux interventions et qui les conditionnent, sont limitées du fait des réductions budgétaires et conduisent alors à fixer des contrats minimalistes, dans une spirale perverse qui s'alimente d'elle-même, comme on peut l'observer depuis 1996, année du début de la professionnalisation des armées.

L'autre question posée par le niveau des contrats opérationnels reste celle du territoire national, où n'est retenue depuis 2008 qu'une participation à hauteur de 10.000 h. pour les forces terrestres, objet d'un contrat de « renfort des forces de sécurité intérieure et de sécurité civile[11] ». Semblent exclues de ce contrat « national », toutes formes d'intervention militaire de dernier recours envisagées par les dispositifs juridiques d'état d'urgence et d'état de siège, sans parler de celui de défense opérationnelle du territoire. Ces hypothèses, certes extrêmes, ne peuvent être éludées aussi facilement par l'exécutif et la hiérarchie militaire, car leur omission interdit toute réaction pertinente à une situation d'instabilité intérieure généralisée. Situation qui porterait atteinte au bon fonctionnement des pouvoirs publics et des services de l'Etat et, *in fine*, mettrait en cause la protection et la survie des populations et, sans doute, de la Nation elle-même. Dans un tel scénario, l'armée de terre assumerait l'essentiel de l'effort. La réduction de son vivier de forces projetables, en fait son pouvoir d'intervention utile, à hauteur de 66 000 hommes ne lui permet déjà plus d'intervenir sur tous les points d'importance vitale du territoire, encore moins sur tous les foyers de troubles, dès lors que les forces de sécurité ne seraient plus en mesure de répondre à leur mission de maintien de l'ordre. Un exemple historique fameux du siècle dernier nous a montré d'ailleurs que les forces vives de ces dernières seraient totalement accaparées par la capitale et les organes centraux du pouvoir. On ne peut occulter non plus que les forces terrestres ne sont ni organisées[12], ni équipées, ni entrainées à cette nature particulière d'intervention. Les mesures de réorganisation liées aux bases de défense les rendent totalement tributaires d'un soutien qu'elles ne commandent plus, voire qui leur échappe totalement quand il est externalisé dans certains domaines comme l'alimentation, l'habillement et le transport. Si la totalité de la force terrestre était mobilisée - et on ne voit pas comment elle pourrait ne pas l'être dans ce cas de figure - les organes de soutien seraient rapidement saturés, n'ayant pas le don d'ubiquité, dans un contexte de paralysie générale des pouvoirs et des services publics. On n'ose imaginer ce qu'il adviendrait si pareille situation se déclenchait au moment où la force projetable serait elle-même engagée sur un théâtre extérieur…

13. Une remontée en puissance pratiquement impossible notamment en cas de surprise stratégique…

Le *Livre blanc sur la défense* de 1994, non seulement prenait en considération l'éventualité de la résurgence d'une menace mortelle pour le pays, mais recommandait de prendre des dispositions conservatoires pour rendre possible une « remontée en puissance » du dispositif militaire, sous réserve d'un préavis qu'une inévitable tension internationale autoriserait.

Le *livre blanc sur la défense et la sécurité nationale* de 2008 n'a fait qu'effleurer le sujet[13]. L'actuel *Livre blanc* de 2013 le passe totalement sous silence.

---

[11] Réf. Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale – édition 2013.

[12] L'organisation des forces terrestres par *armes* aux capacités complémentaires dans un conflit de nature guerrière n'a plus grand sens dans ce contexte particulier…

[13] Cf. Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale – 2008 – édition « La documentation française / Odile Jacob » – p 66.

Effectivement, la situation à terme des armées, mais aussi de l'industrie nationale de défense, ne permettrait plus avant de longues années de reconstituer un outil de défense à la mesure d'une telle menace. Non seulement les infrastructures d'accueil n'existent plus pour héberger la recréation d'unités après la dispersion d'un important patrimoine immobilier, mais encore l'organisation actuelle des soutiens et de l'infrastructure opérationnelle interdira pour longtemps une telle remontée en puissance. Par ailleurs, les délais nécessaires à la reconstitution d'unités instruites et entrainées comme ceux nécessaires à une relance de chaînes industrielles en vue de produire des équipements d'une certaine technologie semblent prohibitifs pour promouvoir l'idée même de mesures conservatoires à cette fin. Compter sur des « achats sur étagère », comme il est préconisé parfois, relève de l'incantatoire, car il est fort probable que la France, en Europe, ne sera pas la seule dans ce besoin et rien ne dit que de tels marchés extérieurs seront ouverts dans un contexte d'avant-guerre. Enfin, le coût financier et humain de telles mesures conservatoires, improductives dans l'instant, rend illusoire de vouloir les imposer à notre outil industriel.

Il faut aussi compter avec les hommes. Reconstituer un dispositif militaire d'ampleur sous la contrainte du temps exigerait de disposer d'une ressource de cadres suffisante, voire excédentaire dès le temps de paix. Or, les nouvelles dispositions retenues dans le domaine des ressources humaines imposant une réduction du taux d'encadrement des armées jugé excessif sont à l'exact opposé d'un tel principe. La diminution du nombre de personnel de carrière qui en est le corollaire interdira de bénéficier d'un tel support à la remontée des effectifs et à leur encadrement par du personnel d'active. Aucun secours à attendre par ailleurs d'une réserve opérationnelle qui connaît son étiage le plus bas depuis longtemps. Sa présence au sein de l'institution ne dépassant pas la moyenne annuelle de 10 à 20 jours lui interdit tout rôle et même toute crédibilité dans ce type d'entreprise. Comme le notait le Livre blanc de 1994, une réserve opérationnelle efficace ne peut reposer que sur le principe de la conscription. La seule formule pour reconstituer des effectifs, toutes choses égales par ailleurs, reposerait sur le recours à des réserves à constituer à partir d'un service civique adapté. Enfin, il convient de bien comprendre que toutes les mesures récentes et à venir visant à réduire les coûts et les durées de formation initiale et permanente des cadres militaires, sous prétexte de rationalisation et à des fins d'économies, sont un terrible non-sens dans la mesure où la qualité actuelle de nos forces armées résulte pour une part essentielle de cet effort consenti dans ce domaine et reconnu de tous[14] et notamment de nos Alliés.

En résumé, une volonté politique forte devra se lever sans ambiguïté pour amorcer sans défaillance cette remise à hauteur des armées face à la nouvelle menace, et l'entretenir dans la durée, si tant est que l'événement qui la suscitera en laisse le temps, à défaut de l'avoir anticipée.

[14] Y compris de grandes écoles civiles (ESSEC, Sciences Po, HEC, etc.) qui envoient en stage, de longue durée parfois, leurs élèves volontaires à l'Ecole spéciale militaire de Saint-Cyr, par exemple.

B. Un ensemble de réformes structurelles démobilisatrices et improvisées.

14. Un vent de réformes ininterrompues sans vision prospective, fondées sur des préoccupations de court terme…

Depuis 2008, les réorganisations successives du ministère de la défense contraignent nos armées à naviguer à vue dans un brouillard d'autant plus épais qu'elles ne discernent nulle part la volonté de le dissiper. Ce qui est présenté comme une nécessité stratégique manifeste surtout à leurs yeux l'acharnement de l'Etat à réduire les coûts de la défense. Attitude qui leur semble en totale contradiction avec un contexte géostratégique baigné par l'incertitude et l'instabilité mondiale croissante, le réarmement du reste du monde hors d'Europe et la montée des risques et des menaces comme le relèvent d'ailleurs très justement les analyses des deux *Livres blancs sur la défense et la sécurité nationale* de 2008 et 2013. Parallèlement, les lois de programmation militaire se succèdent. Avec un bilan très négatif de leur exécution[15], ces lois se révèlent caduques dès les premières années de leur mise en œuvre. Les conséquences en sont visibles sur le renouvellement d'équipements - pourtant nécessaire et sans cesse repoussé ou étiré au-delà d'un horizon de court terme - sur les opérations d'infrastructure d'un immobilier désormais négligé. Même constat sur le fonctionnement courant orienté pour une grande part vers une préparation opérationnelle qui risque de devenir trop légère pour la rendre militairement crédible sur la pente financière actuelle[16].

Aux réductions budgétaires sévères s'ajoutent les effets d'une *révision générale des politiques publiques*[17] (RGPP) appliquée avec brutalité aux armées. Les réformes, dictées par l'obsession de la réduction de la masse salariale et du nombre de fonctionnaires, nouveau principe organisateur de l'action publique, ont été lancées dans l'urgence et conduites dans la précipitation. Elles apparaissent notoirement improvisées, dogmatiques, sans études préalables sérieuses de faisabilité ou de *soutenabilité* dans la durée[18]. Mais surtout, ces réformes ont été engagées sans retenir comme éléments fondateurs la singularité des questions de défense et les spécificités de l'état militaire et de la vocation des armées. Il y a là, chez leurs concepteurs, une lacune grave que l'on peut attribuer à une sous-estimation des données du problème.

En d'autres termes, cette *révolution mécaniste* imposée aux armées ne leur est expliquée que par les arguments répétés à satiété de coûts budgétaires jugés excessifs et par la nécessité présentée comme impérieuse d'aller vers une nouvelle organisation vertueuse car plus économique… Nous observons ici l'antagonisme de deux conceptions incompatibles : celle d'une vision purement budgétaire et comptable de l'institution militaire et, à l'opposé, celle de son efficacité opérationnelle.
Le pouvoir administratif a pris le pas sur la responsabilité politique.

---

[15] Même si parfois, les crédits sont globalement exécutés en fin d'année, le physique a pu évoluer pour prendre en compte des dépenses imprévues souvent dans des proportions non négligeables (surcoûts OPEX, notamment).

[16] Pour l'instant, les armées vivent sur un acquis reconnu par nos Alliés sur les théâtres d'opérations.

[17] Devenue depuis *modernisation de l'action publique (MAP)*.

[18] Le logiciel de paiement de la solde *LOUVOIS* restera un exemple emblématique des conséquences scandaleuses de la précipitation des réformes, de leur manque de préparation et d'une dispersion des responsabilités.

15. Une communauté militaire malmenée par des réformes structurelles qui attentent à la cohérence de ses composantes – terre, mer, air - et à leur spécificité…

Il est notoire que les réformes d'organisation qui se poursuivent ont été imposées au commandement, même si des évolutions semblaient inévitables en matière de « productivité » des des soutiens en garnison. Ces réorganisations restent fondées exclusivement sur les trois principes de mutualisation, d'*interarmisation* et de *civilianisation*[19], et, à la marge, sur quelques contrats, en mode mineur, d'externalisation. Cette dernière formule consistant à sous-traiter aux entreprises des fonctions jusque-là tenues en régie, selon des contrats public-privé aurait méritée d'être préalablement étudiée avant toute réduction d'effectif. Une telle démarche aurait permis de préserver des postes opérationnels au bénéfice des régiments, des bases aériennes et des moyens de la marine nationale. Malheureusement, la brutalité de la déflation amorcée dès 2009, l'absence d'une vision globale des domaines qu'il eut fallu externaliser et le défaut d'expertise en matière de contractualisation n'ont pas permis, jusqu'à présent, de sauvegarder le maximum de personnel militaire sur des fonctions opérationnelles. Il est à craindre que, d'ici 2018, dernière année de la nouvelle déflation programmée, une telle réflexion sur l'externalisation n'ait produit ses effets bénéfiques, ni même qu'elle ait débuté dans des conditions satisfaisantes pour préserver les effectifs opérationnels.

Parallèlement, la frilosité à s'engager sur des voies nouvelles de subsidiarité qui n'avait d'égale que l'audace mise à démobiliser un système qui fonctionnait, suscita une centralisation autoritaire des fonctions de soutien et d'administration alors même que faisaient défaut des outils informatiques (SIRH, SI financiers, immobilier, etc.) communs aux armées, d'un côté, au SGA et à la DGA, de l'autre. Toutes les parties furent contraintes de s'associer dans une grande improvisation pour mettre en œuvre ces fonctions mises à mal par l'évaporation du personnel et des structures qui les portaient. Des expérimentations furent alors lancées sur 10 bases de défense, toutes de différents périmètres et de nature variable, interdisant objectivement d'en tirer les enseignements généralisables qui auraient pu servir de références solides et validées. L'esprit de système fit le reste, condamnant au « succès » une entreprise rendue irréversible par un bouleversement sans précédent des organisations. Si la formule de la base de défense, dans son principe, était viable pour un port (marine) ou sur une base aérienne ou encore en école, elle était totalement inadaptée aux régiments de l'armée de terre dont l'autonomie de fonctionnement était la règle. Cette disposition avait pour but de permettre leur mise sur pied opérationnel sans solution de continuité « paix-crise-guerre », leur garantissant ainsi réactivité et disponibilité immédiate. Ce qui n'est plus le cas aujourd'hui, même pour les 5.000 h. en alerte « Guépard » permanente. Ainsi, lors de chaque opération engageant un effectif de l'ordre de 5.000 h., les tâches de soutien et d'administration nécessitent de mobiliser du personnel auprès de plus d'une trentaine de bases de défense, bien au-delà du nombre de bases concernées par les unités déployées, désorganisant en proportion les bases de défense dont les unités ne sont pas impliquées. On entend malgré tout un discours officiel vantant la nouvelle organisation qui aurait permis avec succès l'intervention[20], alors que la réalité[21] impose de dire que la projection a été possible <u>en dépit</u> des bases de défense et grâce uniquement au sens du devoir et à l'abnégation des personnels de soutien soumis à l'obligation de faire fonctionner un système inadapté.

---

[19] Il fallait bien quelques néologismes pour expliquer les avancées conceptuelles fondamentales de ces solutions.

[20] En Afghanistan, en Libye, au Mali et maintenant en RCA, pour les théâtres les plus importants, sans oublier les autres toujours actifs : Kosovo, Liban, Tchad, Congo, etc..

[21] Et l'honnêteté vis-à-vis de personnel civil et militaire des bases de défense.

16. Des bases de défense conçues sur des schémas purement civils comme les pratiquent les entreprises…

Une telle organisation fondée sur la dispersion de la pénurie ne permettra de remplir qu'avec beaucoup de difficultés le contrat opérationnel majeur (15.000 h. et 45 avions de combat)… L'inconfort de la vie courante des unités provoqué par ce séisme organisationnel ne laisse pas d'inquiéter quand on sait que doivent disparaître encore 25.000 postes dans le soutien et l'administration (sur les 33.675 postes devant disparaître d'ici 2018)… L'enjeu consistera bien à préserver l'effectif des unités opérationnelles, mais il y a fort à craindre que la situation désespérante des bases de défense ne conduise à déporter l'effort de réduction vers elles pour répondre à l'objectif quantifié de la déflation. Il n'y aurait alors plus de limites à l'absurdité d'une telle décision.

Or, le constat du fonctionnement actuel des bases de défense (BdD) est édifiant.

Directement subordonnées au commandement parisien du soutien interarmées (COMIAS[22]), les BdD reposent sur le postulat que les trois armées doivent vivre de la même manière le soutien en garnison et en opérations. Or, chacune des armées connait ses contraintes propres en opérations. Soutenir un groupement tactique interarmes au Mali n'est pas de même nature que soutenir une escadrille de chasse ou une frégate dans l'Océan indien… L'*interamisation* et la mutualisation entre armées des organes de soutien en garnison ne prédisposent pas à assurer un soutien efficace, réactif et adapté aux besoins des forces projetées, selon leurs particularismes de milieu. C'est une question de bon sens. Si l'approche interarmées est une nécessité dans la planification et la conduite des opérations puisque chaque armée concourt à l'efficacité d'ensemble sur un même théâtre, chacune dans son milieu naturel d'intervention, ce fut une grave erreur d'étendre cette organisation *mutualisée* aux tâches de mises en œuvre et d'exécution, comme c'est le cas au sein des BdD. Comme l'ont parfaitement exprimé deux sénateurs dans un rapport de juillet 2012[23], « l'irruption d'une organisation matricielle dans un univers culturellement hiérarchique » n'est pas sans poser la question d'adaptation des personnels d'une part, mais également de l'exigence d'unité du commandement lors de missions opérationnelles qui demeurent la finalité des forces armées. Or, rien n'a été démontré en la matière d'une parfaite adéquation des soutiens aux situations de crise extrême qui sont le lot des interventions militaires.

17. La vérité sur le coût de la défense…

Le discours politique distille dans l'opinion publique l'idée d'une priorité octroyée aux questions de défense, avec l'assurance contestable d'un budget « sanctuarisé ». Or, les chiffres ne mentent pas. Non seulement, l'effort de défense n'a jamais été aussi bas depuis la fin de la 2ème Guerre mondiale, avec une ponction, en 2014, de 1,5 % de la richesse nationale (PIB), mais encore les crédits accordés en lois de finances initiales ne sont jamais exécutés dans leur totalité[24], par le jeu de mesures budgétaires imposées par Bercy, mettant en cause les capacités opérationnelles des armées, leur fonctionnement quotidien, le maintien en condition des matériels et les conditions minimales de leur préparation opérationnelle.

Un récent rapport sur la dépense publique et son évolution, paru sous le timbre du ministre délégué chargé du budget[25], illustre le poids réel de la défense dans la dépense publique en France. Ce poids atteint 3,2 % de la dépense publique. A titre de comparaison, on note d'autres parts relatives suivantes : « *l'ordre et la sécurité publics* » à 3,1 % ; « *services généraux des administrations publiques* » pour 11,5 % ; « *couverture des risques sociaux* » (fonctions « *protection sociale* » et « *santé* ») pour 57,3 % ; « *enseignement* » à 10,8 %.

[22] Commandement interarmées des soutiens. En fait les commandants de BdD sont subordonnés au COMIAS, mais leurs moyens que sont les groupements de soutien des bases de défense (GSBdD) sont rattachés au service du commissariat des armées (SCA).

[23] Sénat – rapport d'information n° 660 du 11 juillet 2012 sur « *la mise en place de la réforme des bases de défense* ».

[24] Du moins sur le périmètre complet des postes de dépense définis en construction budgétaire.

[25] Projet de loi de finances pour 2013 – rapport sur la dépense publique et son évolution.

Ces chiffres parlent d'eux-mêmes pour faire litière de l'idée répandue pernicieusement d'une défense qui coûte trop cher à la Nation.

II. LES CAUSES

Le constat ne vaut que si l'on en tire des conclusions pour améliorer une situation jugée défectueuse. L'état de la défense en France et, plus généralement, en Europe, est incontestablement mauvais. Cette situation relève de causes multiples et complexes, qui interfèrent entre elles. Pour en résumer l'enchaînement de manière simple, on peut dire que le désintérêt de la classe politique pour les questions de défense laisse le champ libre à une haute administration qui, de fait, s'arroge des compétences qu'elle n'a pas alors que la hiérarchie militaire ne semble plus être écoutée dans des domaines où elle détient cependant la compétence et l'expertise. Il s'ensuit une mauvaise prise en compte des spécificités de la défense et de la vocation des armées. En dépit de la difficulté d'un tel exercice qui comporte inévitablement une certaine dose de subjectivité, nous tenterons d'en brosser dans cette deuxième partie les causes les plus criantes.

A. Les causes premières.

21. Un désintérêt de la classe politique pour les questions de défense…

Hormis les élus des deux commissions parlementaires traitant des sujets de défense et des forces armées, la nouvelle classe politique, qui n'a pas connu le service national, ne s'est pas pénétrée du rôle de la défense, le plus souvent par indifférence. Il est symptomatique d'observer que pour faire évoluer la politique des moyens liés à la défense et à la sécurité, les chefs de l'Etat successifs éprouvent le besoin de réunir une *commission du Livre blanc* regroupant des responsables des administrations concernées et des personnalités dites qualifiées. Alors qu'il paraîtrait normal de confier ce travail aux membres, civils et militaires, des ministères concernés, en charge de la préparation de l'avenir. Or, l'élaboration d'un Livre blanc se situe dans un espace-temps trop contraint pour permettre des études sérieuses et un processus itératif conduisant à une corrélation logique entre l'analyse des menaces et la stratégie des moyens. D'autant que l'habitude est prise désormais de traduire les recommandations des membres de la commission dans une loi de programmation militaire immédiate dont l'inconvénient majeur est de dévier la réflexion sous la contrainte essentiellement financière du court terme. Le contenu de ce diptyque – Livre blanc et loi de programmation - s'en trouve notoirement biaisé. Cette précipitation interdit notamment toute approche prospective non seulement sur les menaces et leur évolution, comme nous le verrons plus loin, mais aussi sur l'évolution de notre propre société dont les fragilités et les vulnérabilités mériteraient d'être prises en considération dans les objectifs de défense.

22. Une administration sous influence du diktat de l'économie et qui déborde de son rôle…

Nous l'avons dit plus haut, le primat de l'économie s'est imposé sur toute autre considération, laissant cette discipline investir tous les secteurs de l'action de l'Etat et en devenir la cause première dans l'action comme la fin ultime dans la réflexion. Cette vision inspirée par l'Amérique du Nord[26] développe une dictature de l'économie considérée désormais comme le seul facteur de puissance[27] et conduit ainsi au désengagement de l'Etat de bon nombre de domaines jugés mieux gérés par le secteur privé. La défense n'échappe pas à cette nouvelle dynamique, à double titre : d'une part, elle doit participer comme toute administration de l'Etat au désendettement public et, d'autre part, des pans complets d'activités « militaires » doivent ou sont susceptibles d'être pris en compte par des secteurs et des acteurs marchands. La première proposition pousse à réduire les budgets tandis que la seconde conduit à diminuer l'effectif sous l'uniforme.

---

[26] Cf. les travaux de Gary S. Becker, prix Nobel d'économie 1992 et la *Chicago School of Economics*.

[27] On peut observer que si cette vision nous vient des Etats-Unis, ces derniers n'en poursuivent pas moins l'objectif de rester la première puissance militaire mondiale.

A leur avantage, les acteurs de l'administration bénéficient d'une stabilité que les militaires n'ont pas dans leur emploi et ils connaissent parfaitement le fonctionnement de l'Etat. Cette situation les place en position de force dans la gestion du court terme qui nécessite des décisions souvent urgentes et des arbitrages permanents. Ils participent ainsi de la banalisation de la fonction militaire et considèrent l'administration de la défense comme toute autre administration, en écartant délibérément la spécificité du rôle des armées, ce qui ne manquera pas d'être préjudiciable dans les situations de gravité exceptionnelle. Enfin, cette administration ne se sent pas concernée par les approches globales et prospectives, prisonnière par nature des impératifs du court terme.

23. Une hiérarchie militaire, disciplinée par nature et par obligation, qui n'est plus en mesure de répondre aux exigences et au devoir du « commandement »…

La volonté affichée de restreindre le rôle des militaires à la seule fonction opérationnelle s'avère extrêmement nocive. En effet, leur présence au sein de l'administration de la défense, et, pourquoi pas, dans d'autres ministères « régaliens », garantirait aux décideurs politiques la compétence militaire qu'ils ne peuvent avoir sans eux. Compétence accrue ces dernières années par l'expérience pluridisciplinaire[28], trop souvent méconnue, acquise sur les différents théâtres d'opérations par les chefs militaires et riche d'enseignements utiles pour construire l'outil de défense de demain.

La hiérarchie militaire, comme souvent lorsque les armées sont l'objet de fortes sollicitations, se trouve confrontée au perpétuel dilemme du loyalisme envers le politique et de la loyauté envers ses subordonnés quand il s'agit de défendre la spécificité de l'institution militaire jugée menacée. Cet équilibre délicat repose sur la définition par les chefs militaires d'une ligne rouge qu'ils ne sauraient dépasser sans attenter à l'essence même de la fonction militaire ou à la crédibilité opérationnelle des armées. La responsabilité politique est bien en cause également lorsque les chefs militaires sont placés dans des situations conflictuelles qui les opposent les uns aux autres pour la défense de leur armée d'origine, rendant les arbitrages du chef d'état-major des armées difficiles. Dans un tel débat, le loyalisme envers le politique l'emporte toujours, quitte à entamer la confiance des subordonnés qui ignorent dans leur majorité les combats menés par leurs chefs dans le secret des palais ministériels ou présidentiel pour la préservation du caractère propre de l'institution. La question s'alourdit d'un devoir de réserve exagérément scrupuleux qui empêche le commandement de jouer son rôle de contre-feu vis-à-vis de ses troupes ou, vers le haut, d'alerter le politique sur la nocivité de telle ou telle mesure.

On ne peut nier cependant que le commandement porte une part de responsabilité dans la situation actuelle des armées, liée au rythme et à l'ampleur de restructurations qu'il aurait fallu davantage préparer et maitriser. Mais, il n'est pas niable non plus que la hiérarchie n'est pas écoutée dès lors qu'elle tente de s'opposer à des mesures dont le caractère inapproprié aux spécificités de la fonction militaire échappe à leurs promoteurs ou qu'elle sait nuisibles à l'institution et à son efficacité comme au moral du personnel. Trop souvent, elle est confrontée aux oukases d'une technostructure auxquels le politique se plie par intérêt, complicité, méconnaissance ou indifférence.

La situation mérite une grande attention cependant, pour éviter une crise de confiance à l'égard d'une hiérarchie perçue comme incapable de défendre non seulement la spécificité militaire, mais plus encore un modèle d'armée crédible. La tentation syndicale - que d'aucuns appellent de leurs vœux - serait un désastre pour les armées de ce pays car la cohésion des unités autour de leurs chefs est un des fondements de l'ordre militaire et elle ne saurait survivre à des situations de rapports de forces entre les différentes catégories de personnel, rapports qui demeurent à l'opposé de l'esprit de corps. Ce serait accréditer définitivement l'échec du commandement, détruire le lien de confiance qui relie au combat les

[28] Il n'est pas rare de voir sur les théâtres extérieurs les chefs militaires, au plus bas niveau souvent, administrer, restaurer, reconstruire, bâtir, éduquer, former, arbitrer les différends, maintenir l'ordre, etc.

hommes à leur chef, mettre en cause l'ensemble des fondements de l'éthique du soldat, condition première de l'efficacité opérationnelle.

B. Les causes secondes.

Comme toujours, les causes premières, par effet induit, en appellent d'autres qui, pour être secondes, n'en sont pas moins déterminantes.

24. L'absence de prospective et de scénarii d'emploi des armées…

L'absence de toute prospective en matière de défense, comme dans le domaine des relations internationales d'ailleurs, est extrêmement préjudiciable à la réflexion d'ensemble. S'il existe des organes[29] dont la création reposait au départ sur le constat d'une insuffisance patente de cette discipline, force est de constater qu'ils demeurent soumis aux pesanteurs et aux partis-pris de l'administration dont ils dépendent. Alors que de tels organismes devraient être libres de toute tutelle intellectuelle ou morale pour porter leurs fruits, le plus souvent ces entités limitent leur réflexion à l'analyse, précisément parce qu'elles demeurent soumises à la tyrannie du court terme qui pèse sur leurs commanditaires du moment.

Le *Livre blanc* de 1994, au-delà de l'analyse sur l'état du monde et des menaces, s'était livré en la matière à une étude de scénarios prospectifs d'emploi des forces – six exactement. Ces derniers avaient permis de justifier le maintien de la conscription en raison des volumes de forces jugés nécessaires pour y répondre, mais aussi d'arrêter les fonctions stratégiques à tenir et les moyens qu'il convenait de leur associer. Il est alors inquiétant d'observer que les deux livres blancs suivants ont négligé de recourir à cette méthode prospective qui aurait interdit très certainement de réduire les formats comme les contrats opérationnels… D'où l'absence évidente de corrélation entre ces derniers et l'analyse des menaces.

Dans le même ordre d'idées, le débat sur l'équilibre entre moyens de la dissuasion nucléaire et moyens conventionnels s'éclairerait d'une lumière nouvelle si une étude prospective était conduite sur les adversaires éventuels à dissuader et les moyens à consacrer à cette dissuasion. Sans doute aussi, nos interventions extérieures gagneraient à profiter de cette méthode si elles reposaient sur des scénarios ne faisant pas l'impasse sur l'étape décisive de sortie de crise. Enfin, sans épuiser un sujet qui demanderait par nature des développements importants, la prospective permettrait de mieux orienter, au niveau de l'Etat, la dépense publique au profit de priorités retenues sur des bases consolidées.

Cette même absence de prospective se fait également sentir sur l'évolution dynamique des menaces dans le temps, que les Livres blancs ne présentent que de manière statique. Cette méthode serait particulièrement constructive pour mieux appréhender la menace terroriste, en particulier sur le territoire national, domaine où la défense ne semble guère sollicitée, ni même préparée aux situations extrêmes.

25. Une désinformation sourde propagée par les relais d'opinion et nourrie par l'appareil administratif…

Cette désinformation emprunte deux chemins convergents parsemés d'arguments mensongers. Le premier consiste à dire que la priorité est donnée aux armées et qu'elles bénéficient de toute l'attention de l'exécutif, le second sous-entend l'irresponsabilité des chefs militaires qui conduit à une organisation des armées coûteuse et dépassée.

---

[29] Centre d'analyse, de prévision et de stratégie (CAPS) du Quai d'Orsay et délégation aux affaires stratégiques (DAS) du ministère de la défense, entre autres.

C'est ainsi que participent de cette désinformation la haute administration[30], même si les thèmes développés dans des documents officiels sont tempérés de mises en garde par les Commissions de défense et des forces armées des deux chambres dont nous saluons ici le travail objectif et les efforts d'explication à destination de l'exécutif. A ces documents - qui s'habillent d'une apparente impartialité malgré des données le plus souvent biaisées quand elles ne sont pas tout simplement fausses - s'ajoute un bon nombre d'émissions de télévision ou de radios, d'articles de journalistes, d'experts autoproclamés ou d'écrivains. Ces derniers vecteurs d'influence donnent de la voix ou de l'écrit dans le même sens que la campagne orchestrée, en fait, par l'appareil administratif qui jouit d'une grande liberté en la matière et dont peu de responsables vérifient la véracité du discours avant de le reprendre à leur compte. L'absence de démenti officiel conforte l'ensemble de ces acteurs dans leur rôle de désinformation qu'il soit conscient ou inconscient.

26. Un effort de défense financièrement insuffisant… et la nécessité d'en accroître les crédits.

En l'absence d'ennemi clairement identifié comme par le passé, les armées manquent d'une référence indiscutable pour construire ce qu'il est convenu d'appeler le « modèle d'armée ». Bien évidemment, il ne pèse plus sur notre pays une menace mortelle comme l'Histoire nous en a offert encore à l'époque contemporaine. Le retour à l'armée de métier apparaît dès lors comme une mesure justifiée, même s'il éloigne les armées du rôle qu'elles pourraient jouer comme facteur de mixité sociale et de cohésion nationale. Ce faisant, les nations et les sociétés européennes restent soumises à un ensemble de risques et de menaces qu'il ne semble pas nécessaire de rappeler ici, et dont beaucoup appellent de manière directe une réponse militaire. Car le spectre est large entre l'intervention extérieure lointaine, la défense de l'Europe, le territoire national jusqu'à… l'imprévisible « surprise stratégique » ! La dissuasion pourrait nous en prémunir, mais qui saurait dire cette assurance infaillible pour bon nombre de perturbateurs apparus sur la scène internationale ? A contrario, l'instabilité mondiale grandissante ne prédispose pas à l'effacement définitif des systèmes militaires, comme le montre le réarmement mondial en marche, partout ailleurs qu'en Europe. Or, l'étude des contrats opérationnels des armées ne permet pas de dire que l'ensemble du spectre des scénarios possibles demeure couvert par le modèle d'armée retenu, lequel reste tout juste financé – on peut encore en douter – par les crédits arrêtés dans la dernière loi de programmation militaire.

La France nourrit par ailleurs des ambitions qui supposent de pouvoir librement disposer d'une armée cohérente avec les objectifs fixés. D'autant que le discours politique, tenu par tous les partis de gouvernement, souligne la nécessité de garantir l'avenir de la Nation[31], en conservant des capacités de *connaissance*, d'anticipation et de décision permettant d'user du pouvoir de la force armée selon les besoins et les contingences. Cette exigence façonne la capacité à conduire des actions militaires autonomes ou répond à la volonté de peser au sein d'alliances ou de coalitions *ad hoc* pour le règlement des crises dans nos zones d'intérêt. La complexité de l'action militaire liée autant à la nature des conflits modernes qu'à l'environnement général qui prévaut sur les théâtres d'opérations, devrait induire le développement d'une armée permettant de satisfaire tout à la fois aux impératifs de haute technicité et aux besoins en effectifs suffisants pour faire face aux engagements au cœur des populations ou sur le territoire national. L'ensemble devant être mis au service de concepts d'opérations et de modes d'action qui exigent de maitriser subtilement la force, plutôt que de la déchaîner.

Les armées ont donc un coût qui doit se mesurer à l'aune des ambitions de notre pays et des exigences de protection du territoire et des populations.

---

[30] Cf. les rapports récurrents de la Cour des Comptes.

[31] C'est même son premier devoir vis-à-vis de nos concitoyens.

Pour répondre à l'ensemble de ces impératifs, le meilleur critère de mesure de dépenses militaires en harmonie avec la typologie d'un pays, reste bien le taux de ponction sur la richesse nationale tel qu'il est unanimement reconnu par la communauté internationale[32]. **Ce taux ne saurait être inférieur à 2,5 % du PIB dans le cas d'un pays comme la France au regard de sa politique étrangère et de sécurité**. On serait même tenté de dire que le statut de puissance nucléaire que la France revendique, l'amènerait plutôt à 3 % du PIB. Au-delà, ce serait la manifestation d'une volonté de puissance à l'image des Etats-Unis, que la France comme l'ensemble des pays européens récusent. En-deçà, il n'est plus possible de garantir la cohérence d'un système militaire crédible ; il s'agirait alors d'une autre armée conçue pour des missions redéfinies au plus près d'ambitions essentiellement nationales. Depuis 2008, la France marche vers ce degré minimal d'une puissance militaire. Il faut bien le comprendre, pour en tirer les conséquences qui s'imposent.

Le taux plancher de 2,5 % a été largement franchi au moment de recueillir les *dividendes de la paix* au début des années 90, avant même de recourir à l'armée professionnelle. Depuis cette époque, en dépit d'une stabilisation au moment de la loi de programmation militaire 2002-2008, l'effort de défense n'a cessé de décroître. Une remontée vers 2 % du PIB permettrait déjà une nette amélioration, mais ne suffirait pas à restaurer ou à combler nos lacunes capacitaires. Or, les ponctions actuelles sur le budget des armées ne sont pas à l'échelle des déficits publics. Si bien que, pour un gain aujourd'hui dérisoire, les conséquences seront dramatiques pour nos armées dont la remise à niveau ultérieure demandera des années au terme de deux lois de programmation notoirement insuffisantes (2009-2014 et 2014-2019). La responsabilité politique est pleine et entière sur un tel sujet car, il s'agit bien d'arbitrer des priorités concernant un domaine régalien par essence même.

[32] Critère normé d'ailleurs par l'OTAN.

III. QUELLES SOLUTIONS ?

Quelques propositions qui méritent d'être approfondies…

Le lecteur l'aura compris, la restauration d'une défense militairement crédible à l'extérieur et attractive à l'intérieur pour les candidats à servir dans ses rangs devra passer par une prise de conscience politique courageuse. **Les solutions retenues ne sauraient être viables sans un consensus et une volonté politiques entretenus dans la durée.** Traduction concrète d'un retour indispensable à des constantes dont l'Histoire a montré à maintes reprises que leur non-respect conduit inéluctablement, à moyen ou long terme, à des catastrophes. La vraie "*révolution dans les affaires militaires*", pour peu qu'elle soit nécessaire, ne réside pas, en effet, dans une mutation technocratique de l'organisation de la défense et dans l'appauvrissement continu des effectifs et des moyens sous couvert de haute technologie et de parapluie nucléaire, mais bien dans le respect d'une spécificité qui est au cœur des responsabilités régaliennes.

A partir de ce constat peu complaisant, il semble indispensable de conduire les actions qui suivent.

Remettre les responsables politiques face à leurs responsabilités :

- restaurer le primat de la pensée politique dans sa vision prospective sur celle des nécessités économiques de court terme ;
- repenser la finalité de la défense et des armées dans leur caractère spécifique et singulier ;
- opérer des arbitrages sur la dépense publique globale (laquelle voisine les 1180 milliards d'euros annuels) au profit des missions régaliennes (défense et sécurité nationale) ;
- hausser progressivement mais continûment l'effort de défense à hauteur de 2,5 % du PIB ;
- effectuer un véritable travail prospectif sur les menaces qui pèsent sur nos sociétés européennes, à l'aide de la méthode des scénarios, y compris sur le territoire national.

Mettre un terme à la sécularisation de l'institution militaire et à son auto-délitement :

- reconnaitre aux armées des modes d'organisation qui leur sont propres ;
- reconnaitre aux armées des modes de fonctionnement spécifiques qui répondent en premier lieu aux exigences opérationnelles de leurs missions ;
- cesser de généraliser des schémas copiés sur le monde de l'entreprise ;
- ne plus céder au mirage du modèle anglo-saxon foncièrement inadapté au cas spécifique français[33] qui cumule dissuasion nucléaire et forces conventionnelles de projection extérieures (Afrique, Moyen-Orient) ou intérieures (défense du territoire et des populations).

Restaurer la hiérarchie militaire à sa juste place dans l'appareil d'Etat :

- revenir à la situation du décret de 2005 en rétablissant les responsabilités organiques des chefs d'état-major d'armée (vraie subsidiarité) ;
- limiter le dogme de l'interarmées à sa seule plus-value liée aux opérations ;
- retrouver l'unité de commandement nécessaire à la conduite de l'action militaire, ceci jusque dans l'organisation du temps de paix.

[33] Et dans le cas de la référence obligée, pour l'administration française, à l'armée britannique, considérer que leur effort de défense dépasse de 15 milliards d'euros annuels celui de la France (soit, un point de PIB) !

Définir de vrais équilibres entre les composantes d'armée pour combler les lacunes capacitaires :

- stopper, au mieux, la décrue des effectifs au niveau arrêté par le Livre blanc de 2008 ;
- revenir sur la logique perverse du *dépyramidage* pour prendre en compte, entre autres, la nécessité d'une éventuelle remontée en puissance et les besoins en qualification d'une armée moderne ;
- reconsidérer les parts respectives des efforts entre le nucléaire et le conventionnel pour en conforter le couplage dont l'assise pourrait en être détruite par un trop grand déséquilibre des parts budgétaires respectives ;
- repenser le besoin de hautes technologies sur les seules fonctions opérationnelles qui le demandent (celles qui permettent la capacité d'anticipation et assurent la suprématie sur un théâtre) ;
- revenir à une évaluation réaliste des besoins en moyens conventionnels qui ne soit pas inspirée par un mimétisme nord-américain ;
- revoir l'organisation de la vie courante en redonnant à chacune des armées la responsabilité organique et verticale de son agencement du temps de paix. Ce qui passe par un retour vers des bases de défense homogènes par armée ;
- œuvrer pour une vraie politique d'externalisation de domaines non liés à l'urgence et à la disponibilité opérationnelles (soutiens courants et des matériels, organismes de formation, etc.).

*

En conclusion…

Avant tout, il manque du *sens* à ce tourbillon désordonné de réformes. C'est une question de loyauté vis-à-vis de nos soldats que de le réclamer.

Or, le *sens à donner* relève d'une responsabilité politique éclairée par une véritable prospective dégagée des adhérences du court terme. Il devient aujourd'hui urgent d'annoncer aux armées l'objectif militaire recherché, « l'état final », selon la phraséologie militaire. Car, la politique de défense n'a guère évolué dans ses attendus[34] : protéger le territoire national et la population contre toutes formes d'agression, défendre les intérêts vitaux du pays et respecter nos engagements internationaux. A contrario, les moyens militaires qui lui sont associés ont déjà subi plusieurs ruptures de différentes natures : dissuasion nucléaire, technologie de l'information, passage à l'armée de métier, absence d'ennemi identifié et maintenant lacunes capacitaires. Dans tous ces mouvements aux origines diverses, il manque une référence indiscutable pour construire l'armée de demain apte à relever les défis à venir. En l'absence d'une telle référence, s'impose par défaut au politique, prisonnier du court terme[35], l'argument du technocrate insensible à la finalité des armées : réduire les coûts de quelque nature qu'ils soient.

*

[34] Comme le prouve l'ensemble des quatre Livres blancs parus depuis 1972.

[35] Les armées auront connu en dix ans cinq ministres de la défense…