

VERS L'ARMÉE PROFESSIONNELLE :
PERMANENCE ET CHANGEMENT DU SYSTÈME D'HOMMES

par

le Contrôleur général des Armées (C.R.) Jean-Claude ROQUEPLO

ancien directeur de la Fonction militaire et des Relations sociales

au ministère de la Défense, ancien chef du Contrôle général des armées

En mémoire de Hubert Jean-Pierre Thomas, fondateur et directeur du Centre de sociologie de Défense Nationale, disparu avant d'avoir achevé son œuvre.

Une première étude, moins complète, du présent thème a été publiée dans le numéro du premier trimestre de 1997 de la Revue *Droit et Défense*, avant le changement de majorité à l'Assemblée nationale, sous le titre : "*Une réforme qui reste à faire, la professionnalisation des armées*". Le texte a depuis été modifié, complété et actualisé pour tenir compte des données plus récentes, notamment de la déclaration de politique générale du Gouvernement du 19 juin 1997, des débats parlementaires de septembre - octobre 1997 et des mesures législatives ou réglementaires adoptées depuis, dans le cadre de la cohabitation, ou encore actuellement en préparation.

Considérant que le choix de la professionnalisation des armées est désormais définitivement engagé, l'auteur, dans la première partie de cette nouvelle étude, revient sur les conditions dans lesquelles le concept a été adopté, malgré le changement politique de 1997, et en analyse les contraintes.

Dans une seconde partie de cette étude, qui sera publiée dans le n° 98/3 de *Droit et Défense*, seront analysées :

- les conditions du passage de l'ancien au nouveau modèle d'armée ;

- les incidences du nouveau modèle sur le métier militaire.

On tentera ainsi d'apprécier le degré de continuité ou de rupture que cette réforme va déterminer dans le système de la fonction militaire conçu et adopté au début de la décennie 1970¹.

PREMIÈRE PARTIE :

FORMATION DU CONCEPT

I. LA DIALECTIQUE DES CONTINUITÉS

Le Parlement, en adoptant la loi de programmation militaire 1997-2002, du 2 juillet 1996, entérinait la décision du Président de la République d'opérer une mutation très profonde du dispositif militaire de la France. Par ce vote, le législateur approuvait implicitement et engageait effectivement la révision du système qui, de la fin de la guerre d'Algérie

¹ J.-C. Roqueplo, *Le statut des militaires*, Notes et études documentaires, n° 4503/4504, La documentation française, janvier 1979.

jusqu'au *Livre blanc* de 1994, a imprégné d'une grande continuité la politique militaire des gouvernements français successifs, malgré l'évolution du monde et l'alternance politique des quinze dernières années.

La réforme, ainsi engagée par le biais de la prévision d'allocation aux armées des moyens de leurs missions, renouvelle, non seulement les hypothèses relatives aux menaces et à l'emploi des moyens, mais surtout la définition des modèles de forces et de soutiens et impose en conséquence une profonde transformation du dispositif en personnel des armées. En outre, la loi de 1996 ajustait le montant de l'effort financier de défense aux nécessités de l'équilibre budgétaire. Elle réduisait d'environ 20 milliards le niveau annuel de l'enveloppe accordée aux dépenses militaires d'équipement au cours de la période de programmation par rapport à la précédente et accentuait ainsi la révision nécessaire de la politique de soutien à notre industrie nationale d'armement déjà largement engagée.

1.1. Continuité de principe, discontinuité d'efforts

Conçues comme l'une des "*grandes réformes du septennat*", la modernisation de la défense et la professionnalisation des armées ont ensuite été confirmées dans leur principe et dans leurs orientations par le nouveau Premier ministre, après le changement de majorité parlementaire de juin 1997. Lors de sa déclaration de politique générale devant le Parlement, rappelant les choix de 1996 quant à l'abandon du système actuel du service national, le chef du gouvernement a exprimé son propre choix "*d'assumer*" les mesures de professionnalisation des armées et la conduite de la réforme.

Cette préférence pour la continuité est à nouveau proclamée dans l'allocution du Premier ministre prononcée devant les auditeurs de la cinquantième session de l'IHEDN, le 4 septembre 1997 : "*Le Président de la République a engagé en 1996 la professionnalisation complète des armées. Le gouvernement a pris en compte les grandes options stratégiques qui ont présidé à ce choix. Il conduira donc à son*

terme le resserrement du format des armées et poursuivra la professionnalisation des forces, en respectant le calendrier prévu pour la mise en oeuvre de ces réformes".

La continuité des principes étant ainsi clairement affirmée, il restait toutefois à la traduire dans les lois et dans les faits. Le Président de la République ayant écarté d'emblée, en 1996, plus pour des raisons juridiques que politiques, le recours au référendum pour l'abandon de la conscription, la mise en oeuvre de la nouvelle programmation imposait, dès la précédente législature, d'importants prolongements parlementaires. Ils se sont traduits soit par l'adoption définitive, soit par le vote en première lecture de projets gouvernementaux. Toutefois ce processus de réforme a été ralenti et partiellement remis en cause, tout au moins dans certaines de ses modalités pratiques sinon dans ses principes, par les échéances politiques et par le changement de majorité qui a suivi la dissolution anticipée de l'Assemblée nationale voulue par le Président de la République. En outre, la politique budgétaire, orientée par l'obligation du respect des critères de Maastricht et par la priorité donnée aux aides sociales à l'emploi, a entraîné de nouvelles réductions de crédits peu propices à la continuité de l'effort militaire. Ont été décidés, dès la première année 1997, d'abord un abattement de 3,8 milliards par rapport au volume qui était adopté comme nécessaire par la loi de programmation et ensuite une réduction de près de 9 milliards pour la loi de finances de 1998, malgré certaines réserves exprimées par le Président de la République, "*chef des armées*", qui ne furent pas prises en considération par le Premier ministre, "*responsable de la défense nationale*".

Ainsi, à la fin de l'année 1997, l'application concrète de la réforme n'était encore que partielle et comportait toujours bien des incertitudes, notamment quant à la mise en oeuvre de la programmation et à l'équilibre entre la constitution des forces en personnel professionnalisé et leur équipement qui apparaît "*sacrifié au profit du fonctionnement*"². Or, comme l'a lui-même

² Matthieu Conan, "Les crédits budgétaires de la défense pour 1998", *Droit et Défense*, n°97/4, p. 38.

souligné M. Lionel Jospin, Premier ministre, dans sa déclaration de politique générale en 1997, la mutation de notre système ne sera effective qu'après le succès de la réalisation de cinq grands ensembles de mesures, distinctes mais étroitement complémentaires :

- maintien de la dissuasion nucléaire "*à son meilleur niveau technologique*" comme "*le pilier de notre stratégie de défense*" (succès des adaptations scientifiques et technologiques) ;

- mise en place, dans le cadre de la loi de programmation de 1996 ou à sa suite, des nouveaux modèles de forces, de soutiens et de services communs (succès des adaptations structurelles et techniques) ;

- suspension ou abandon de la conscription et, en conséquence, professionnalisation du système d'hommes (succès des adaptations sociales) ;

- restructuration des établissements et des entreprises de l'armement, dans un cadre considéré comme mieux adapté économiquement et techniquement, financièrement moins coûteux, de plus en plus européen, donc moins national et moins lié à la conception française d'une "*économie mixte*" (succès des adaptations industrielles) ;

- réduction des implantations militaires, en France et outre mer et dans les pays africains, restructuration de l'organisation territoriale et des établissements (succès des adaptations à l'aménagement du territoire ou à la politique de coopération).

1.2. Renouveau du système d'hommes

De ces cinq objectifs de la réforme, dont la réalisation est actuellement en cours avec des priorités plus ou moins affirmées, celui qui aura les conséquences les plus fondamentales et les plus irréversibles est celui qui se rapporte aux hommes. Les dispositions pratiques à mettre en oeuvre sont nombreuses et diverses. Elles concernent notamment :

- les modalités d'accomplissement par les citoyens français des obligations très

réduites qui leur seront désormais imposées en matière de défense et de solidarité nationale (puisque l'idée de l'obligation d'un service civique proposée par le ministre de la défense, M. Millon, ne fut pas retenue par le Président de la République) ;

- l'adaptation de la gestion des effectifs et celle de certaines dispositions de leur statut à l'organisation des carrières différenciées des militaires professionnalisés ;

- la formation quantitative et surtout qualitative du courant de volontaires nécessaire à l'alimentation en effectifs des formes civiles et militaires de service, non fondées comme par le passé sur le principe de l'accomplissement par les jeunes citoyens d'une obligation universelle dont le service militaire était "*la forme prioritaire*".

Cependant, l'efficacité du nouveau dispositif en hommes suppose aussi la continuité de réalisation, dans les délais voulus et dans le respect des coûts programmés, des équipements, de l'armement et des infrastructures de la nouvelle armée professionnalisée. La prise en considération de cette exigence risque de devenir problématique dans le cadre de contraintes budgétaires annuelles remettant en cause les "*enveloppes pluriannuelles*" de la loi de programmation dès sa première année d'application³. Cette constatation est d'autant plus préoccupante que le coût réel de fonctionnement de l'armée professionnelle (titre III) a été sans doute sous-estimé et que, "*à enveloppe budgétaire constante*", des réajustements sont ainsi nécessaires au profit des dépenses de fonctionnement.

Paradoxalement, au delà de la programmation proprement dite qui d'ailleurs n'est déjà plus respectée, le vote du Parlement de juin 1996 conserve son importance majeure, non par la mise en oeuvre comptable de la loi votée, mais par l'engagement d'un changement fondamental des relations entre les Français et leur armée, alors que ce choix n'est légalement acquis que depuis le vote en octobre 1997 de la loi portant réforme du service

³ J.-C. Roqueplo, "La réforme des armées et son cadre budgétaire en 1998", *Droit et Défense*, n°97/4, p. 38.

national⁴. Pour des raisons de procédure et de délais, cette adoption ne put intervenir avant la dissolution de l'Assemblée nationale et même si, dans sa déclaration de politique générale du 19 juin 1997, le nouveau Premier ministre fit savoir que le Gouvernement ne reviendrait pas sur "*le processus de professionnalisation des armées décidé en 1996*" et que "*le calendrier de mise en place*" serait maintenu, il décida de présenter des textes différents de ceux déjà débattus avant la dissolution. C'est ainsi que, malgré le discours de continuité, le débat s'est ouvert à nouveau fin septembre 1997, sur un nouveau projet de réforme du code du service national qui, étant adopté, doit être complété prochainement par un projet de loi "*portant organisation des réserves*".

1.3. Maintenir les liens entre les citoyens et leur armée

Cette "*discontinuité dans la continuité*" peut se justifier dans la mesure où l'organisation de la fonction militaire et celle des réserves et du service national ne peuvent pas être considérées comme des fins en soi, mais comme des moyens de mettre en oeuvre une politique de consensus national sur l'un des sujets sensibles de la cohabitation. Étant un outil essentiel de la cohésion nationale, elles doivent, en tant que telles, être bien adaptées à l'ouvrage qu'elles permettent de réaliser : "*L'Homme vaut plus que la Fortification*". C'est sans doute pourquoi, tout en confirmant le projet de professionnalisation initial, le Premier ministre avait exprimé dans sa déclaration devant L'I.H.E.D.N. une certaine réserve : "*la relation solidaire qui unira chaque citoyen à la défense du pays doit être mieux définie*". Mais, compte tenu des critiques déjà formulées contre le projet précédent quant à l'insuffisance de contact entre les jeunes citoyens et la défense de leur pays, est-il sûr que le remplacement du déjà très insuffisant "*rendez-vous citoyen*" de cinq jours par une journée "*d'appel de préparation à la défense*" (APD) ait le caractère de l'amélioration annoncée et suffise à garantir le consensus national sur notre défense ? ... Étant encore plus limités,

les seuls avantages, apparents mais non critiquables de l'APD, sont de coûter moins cher et de réduire partiellement les astreintes imposées aux militaires pour son encadrement.

En fait, la nécessité de définir une nouvelle relation entre les citoyens et leur défense dépasse considérablement la question de l'APD et touche à la réflexion sur le devenir de la souveraineté française et sur l'évolution des systèmes de valeur⁵. Le jugement qui sera porté sur la pertinence de la réforme ne doit pas dépendre du choix d'une simple mesure de cinq, de trois ou d'une seule journée de rendez-vous ou d'appel mais de l'appréciation sur la façon dont les autorités politiques et les responsables militaires et civils auront su conjuguer leurs décisions quant à la professionnalisation des armées avec le respect de l'impératif pour tout notre peuple de toujours vouloir participer à sa propre sauvegarde et donc auront su maintenir et développer l'adhésion à des valeurs patriotiques. L'esprit de défense, élément du civisme, est plus la résultante d'une éducation et d'une lente et persévérante imprégnation morale que la suite possible de quelques heures de conférences ou de présentations filmées⁶.

Malgré cette évidence, le débat actuel a porté pendant trois ans plutôt sur l'adaptation, l'allègement et la simplification des formes de la participation des citoyens à la défense nationale que sur la nécessaire continuité des principes de leur devoirs civiques. Cette nécessité n'en a pas moins été reconnue par le gouvernement qui prévoit que la journée d'APD, dont les premières sessions débiteront en octobre 1998, "*soit précédée par une initiation aux questions de défense dans le cadre des programmes scolaires*". La nouvelle loi institue l'obligation d'enseigner la défense dans les écoles dès l'année scolaire 1998-1999, avec pour objet "*de renforcer le lien Armée-Nation, tout en sensibilisant la jeunesse à son devoir de défense*" : il s'agirait ainsi de confier à l'école un rôle fondamental dans le domaine

4 Loi n° 97-1019 du 28 octobre 1997 portant réforme du service national et décret n° 98-180 du 17 mars 1998.

5 Colloque du cinquantenaire de l'IHEDN, 5-6 juin 1998, France-Europe : quel esprit de défense à l'aube du XXI^{ème} siècle ?

6 J.-C. Roqueplo, "Défense et citoyenneté", *Défense Nationale*, mai 1998, p. 63.

de la défense et d'assurer par des méthodes nouvelles le lien entre la nation et son armée⁷. Toutefois, cette démarche, dont on ne peut que se féliciter, implique aussi une profonde réorganisation de la formation des maîtres et des programmes scolaires qui demande encore au moins un ou deux ans de travaux, selon les déclarations mêmes du ministre de l'Éducation nationale devant la commission de la Défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale, en 1997 au moment de la préparation de la loi sur le service national.

Ainsi est placée au centre de la réforme la question de l'adéquation de l'éducation morale et civique des jeunes citoyens français à l'impératif du maintien du "*lien Armée-Nation*". Une réponse convenable à la question posée procédera moins de la recherche d'une innovation visant à mettre les choses en accord avec des idées préconçues ou des déclarations de principe que de la volonté de sauvegarder dans un cadre nouveau et d'utiliser différemment et efficacement ce qui existe et qui a fait ses preuves. Le succès effectif de la réforme tient moins à l'originalité ou à la nouveauté des instruments qu'à l'emploi que saura en faire une pensée réfléchie. À l'effet de trouver une solution équilibrée et réaliste, il importe moins d'insister sur la mutation née de la loi de programmation ou de vouloir la remettre en cause - on ne peut imposer aux armées et aux industries de défense, sans de grands désordres, des changements profonds d'orientation tous les deux ou trois ans - que d'en adapter le rythme, la modulation ou l'inflexion à l'ensemble des réalités nationales. La suppression du service actif de dix mois ne fait pas disparaître la responsabilité des familles et des éducateurs dont le devoir est d'élever les enfants et les adolescents dans la connaissance et dans le respect des vertus patriotiques, indispensables à la survie de notre communauté : elle l'accroît.

Quatre "*pistes*" possibles devraient, à notre sens, être exploitées dont certaines sont prévues par la nouvelle loi :

- celle de la réorganisation et de la valorisation des préparations militaires ;

- celle de l'encouragement des cadres de réserve aux activités associatives. La création par un arrêté du ministre de la Défense, en date du 7 mai 1998, d'un conseil supérieur d'études des réserves (CSER), présidé par le ministre et composé à la fois des autorités du ministère et des représentants des douze associations nationales de réservistes militaires, s'inspire de l'idée de valoriser le rôle de ces associations dans le maintien et le développement du lien entre les forces armées et la nation⁸ ;

- celle de l'ouverture des armées à la formation professionnelle et civique des jeunes français, sous forme de stages de moyenne et de longue durée, inspirés de l'expérience réussie du "*volontariat service long*", conçu en 1983 ;

- celle du recours à des modes performants de transmission à l'ensemble des citoyens, spécialement ceux qui sont en âge de porter les armes, des connaissances des réalités de la défense nationale.

1.4. Une continuité obligée aux modalités incertaines

À son stade actuel, le processus de la réforme ne peut plus être interrompu et il interdit tout retour en arrière, mais cette irréversibilité n'empêche pas que des inflexions dans les choix opérés soient encore possibles (... et même probables ne serait-ce qu'en raison des fortes pressions qui pèsent désormais sur les crédits militaires).

Alors que le débat public portait encore sur la reprise des dernières essais nucléaires au centre d'expérimentation du Pacifique, l'idée d'une importante mutation des armées avait été lancée dès le début de son septennat, au cours du second semestre de 1995, par le Président de la République, "*chef des armées*", et confirmée par lui, en conseil de défense, au cours du premier trimestre de 1996. Mais il y avait encore loin, malgré cet engagement personnel du Président de la République, de l'idée à la

⁷ René Gilli et François Mayer, "Jeunesse et défense : la nouvelle donne", *Défense Nationale*, mai 1998, p. 73.

⁸ *SIRPA-Actualités*, n° 19 du 23 mai 1998, p. 5 et n° 20 du 30 mai 1998, p. 7.

mise en oeuvre pratique⁹. Nous venons de constater que la loi de juillet 1996 a joué davantage dans ce processus le rôle d'une loi d'orientation à long terme que celui d'une simple loi de programmation pour cinq ans. Ses objectifs portent d'ailleurs non seulement sur la période de la programmation proprement dite (1997-2002) mais postulent la constance de la volonté de mutation au moins jusqu'en 2015. Elle ne se limite pas à définir, par de nouveaux modèles de forces et de soutien "au format plus réduit", les équipements et l'organisation militaires mais elle traduit aussi les conséquences à long terme à tirer de ces choix sur la conception du "système d'hommes des armées".

La redéfinition du format et la nouvelle répartition des dépenses budgétaires venant à l'appui de la décision stratégique du Président de la République ont, dès ce moment, rendu impossible le maintien, au delà d'une courte période transitoire, d'un service militaire universel et obligatoire de dix mois coexistant avec des unités professionnelles, même si l'on avait accepté de tenir compte d'emplois éventuellement plus nombreux dans des formes non militaires du service national existantes ou à inventer, financées sur d'autres budgets. En l'absence d'un nombre élevé d'emplois d'appelés militaires, avec la disparition des "gros bataillons", seul un système très sélectif, mais peu conforme à l'égalité des citoyens devant les sujétions imposées par la défense nationale, aurait pu être mis en balance avec la solution législative et réglementaire finalement retenue dans les projets de 1996 et 1997 du recrutement de l'ensemble des effectifs sur la base du volontariat : concours, engagements, service civique volontaire, etc. Quant à la tierce solution d'un service militaire obligatoire très court, de quelques semaines à quelques mois, outre son intérêt pratique limité pour la constitution des forces et des services d'active, malgré son utilité certaine pour une véritable formation civique et militaire des jeunes gens, son coût financier et en effectifs d'encadrement aurait dépassé les capacités fixées par la programmation. Enfin l'hypothèse d'une force supplétive sur le modèle d'une "garde nationale", évoquée

par certains, ou celle d'un système très généralisé et continu de préparation militaire n'ont pas été réellement défendues en dépit de leur intérêt quant au maintien et au développement de l'esprit civique¹⁰. Il faut souhaiter que les réalités de la défense et les exemples étrangers, notamment américain, conduisent les autorités françaises à étudier un jour plus attentivement cette importante question.

Sans verser dans une critique systématique des incertitudes ou de l'insuffisance des mesures adoptées ou projetées, l'analyse de la démarche politique mérite en soi d'être commentée car elle illustre très clairement une méthode plus générale d'approche très pragmatique, suivie ces dernières années par les gouvernements successifs, pour promouvoir "les grandes réformes de société", jugées nécessaires à l'entrée de la France dans le XXIème siècle. Des contraintes sont fixées d'emblée correspondant à un objectif général que l'on annonce d'abord, mais, passé l'effet d'annonce, il reste ensuite à établir des règles, à en prévoir les conséquences et à définir les modalités d'exécution. Ceci conduit alors à nuancer en cours de réforme les choix initiaux, voire à les bouleverser en fonction des réactions de l'opinion publique ou de celles du Parlement et aussi à les adapter à la politique budgétaire et aux réalités financières. La démarche n'est donc ni progressive ni déductive mais plutôt inductive.

1.5. Une volonté de changement

Il se confirme ainsi que la conséquence la plus importante du vote de la programmation en 1996 n'est pas le choix des équipements, ce qui est pourtant l'objet essentiel d'une loi de programmation, mais le changement de modèle de l'ensemble des forces et des services militaires lié à la réforme du recrutement. Cela apparaît d'ailleurs d'emblée dans la remise en cause dès 1995 pour préparer le projet de programmation, du *Livre blanc* de 1994 et dans l'imposition dès ce moment de la logique de la professionnalisation des

9 J.C. Roqueplo, "La professionnalisation", *Défense Nationale*, novembre 1996.

10 "La France et son service", rapport de la mission d'information commune sur le service national, sous la présidence de M. Philippe Séguin, rapporteur M. Olivier Darrason, *Assemblée nationale*, 1996.

armées, c'est à dire, par opposition à "l'armée de conscription" ou à "l'armée mixte", de l'abandon programmé des obligations du service militaire comme l'un des modes essentiels du recrutement de l'armée d'active et de réserve. Mais, comme nous venons de le souligner, ce choix considéré comme acquis n'en fut pas moins à confirmer par le vote du législateur, après l'élection d'une majorité différente à l'Assemblée nationale, alors même que, dès ses deux premières années d'application, la loi de programmation a vu une partie importante de son enveloppe budgétaire amputée pour satisfaire à d'autres contraintes ou à d'autres priorités politiques.

La réforme actuelle était voulue parfaite dès sa première annonce au moment du vote de la programmation. Là où la Cinquième République à ses débuts avait mis douze ans, avec constance, pour passer de l'armée à gros effectifs de la guerre d'Algérie à l'armée plus réduite de la dissuasion nucléaire, la récente réforme a été souhaitée, définie et lancée en quelques mois, même si elle prévoyait nécessairement quelques années de transition. Remettant ainsi en cause le choix de l'armée mixte confirmé, moins de deux ans plus tôt, par le *Livre blanc* de 1994, l'armée professionnelle ne peut pas être confondue avec l'armée de métier, telle que le Général De Gaulle l'entendait comme élément spécifique d'une armée dont les autres éléments comportaient néanmoins le recours nécessaire à la conscription : donc comme une armée plus proche de l'armée mixte¹¹. En outre il s'agissait pour le Général De Gaulle d'une armée nationale et non d'un élément d'une armée européenne comme l'auraient voulu, par exemple, en 1957, les auteurs du projet de la CED. Enfin, le maintien par le premier Président de la Vème République d'une armée d'effectifs assez importants, malgré la fin de la guerre d'Algérie et le choix de la dissuasion nucléaire, obéissait aussi à un objectif du moment d'équilibre dans les relations militaires franco-allemandes.

La procédure d'ensemble est bien résumée dans l'exposé des motifs du projet de loi portant réforme du service national,

¹¹ "La fonction militaire aujourd'hui", dossier, *Les cahiers de Mars*, n°150, 3^{ème} trimestre 1996, École militaire, Paris.

présenté à l'Assemblée nationale par M. Charles Millon, ministre de la Défense, en mars 1997, postérieur de près d'un an à l'engagement de programmation sur de nouveaux modèles de forces :

"Le 22 février 1996, le Président de la République a fait connaître aux Français sa volonté d'adapter

"Parmi les évolutions fondamentales qu'implique une telle ambition figure la professionnalisation complète des armées, dont la loi de programmation militaire pour les années 1997-2002 du 2 juillet 1996 tire les conséquences en prévoyant notamment de mettre fin progressivement au service militaire sous sa forme actuelle".

"La disparition prévue du service militaire a conduit à s'interroger sur l'avenir du service national. Cette question a donné lieu à un débat auquel le Parlement a pris une part active : il a mis en évidence l'adhésion des français à la professionnalisation des armées, leur attachement au maintien du lien armée - nation, à un temps de brassage social et de cohésion, expression du devoir de chaque citoyen à l'égard de son pays, ainsi que la préférence des plus jeunes pour le volontariat".

"Prenant en compte les conclusions de ce débat, le Chef de l'État ...".

A ceux qui ont critiqué l'ordre dans lequel ont été prises les décisions politiques, trouvant qu'avec le dépôt du projet de loi de programmation "l'on avait mis la charrue avant les bœufs", il a été répondu que toute autre procédure aurait paralysé la réforme, l'aurait fait traîner en longueur et aurait empêché le Président de la République et le gouvernement de mettre en oeuvre leur "volonté d'adapter résolument notre défense au nouvel environnement mondial" (exposé des motifs précité). Cet argument n'était pas dépourvu de pertinence, mais l'on voit aujourd'hui que cette volonté d'aller très vite se heurte malgré tout à des réalités politiques et financières difficiles à maîtriser.

Ainsi, la professionnalisation des armées ayant été confirmée en 1997, dès le début de la nouvelle législature et sa mise en oeuvre étant poursuivie, il serait vain de revenir plus longuement sur le débat d'opportunité clos par la volonté exprimée

par le nouveau Premier ministre "d'assumer la réforme" engagée dès 1996 par le Président de la République. Le nouveau principe de la professionnalisation de notre défense nationale, ébauché par la loi de programmation, a acquis sa force légale par le vote de la réforme du code du service national. Il convient donc à présent d'en analyser le concept et d'en préciser les contraintes.

II. LES IMPÉRATIFS DE LA PROFESSIONNALISATION

Comment la professionnalisation a-t-elle été conçue et quelles sont les exigences essentielles pour le succès de sa mise en oeuvre ?

2.1. L'abandon de la conscription

Nous avons rappelé que c'est avant même la présentation au Parlement du projet de loi de programmation, au terme de la première phase des travaux internes à l'administration en février 1996, que le Président de la République a fait connaître de façon solennelle, en tant que Chef des Armées, par un discours prononcé dans le tout nouveau grand amphithéâtre *Foch* de l'École militaire, devant la haute hiérarchie militaire et civile de la Défense et devant environ cinq cents militaires de tous grades des trois armées, de la gendarmerie et des services communs, ses orientations pour la rénovation de notre défense et le développement d'une armée professionnelle. Il a en même temps ouvert un débat public national sur la réforme d'ensemble du service national, considéré comme dépassé, inégalitaire et inadapté aux réalités stratégiques et sociales du monde actuel. Cette initiative, dans la mesure où elle mettait en cause le service militaire actif, la disponibilité et les réserves, a suscité dans les milieux politiques et dans ceux proches de la Défense des commentaires, tantôt favorables, tantôt défavorables, souvent passionnés, et maints rappels historiques ainsi que des comparaisons critiques avec les armées étrangères, notamment avec les modèles opposés de la Grande-Bretagne d'une part et de l'Allemagne de l'autre. Contrastant avec l'émotion des "initiés", le débat national n'eut pas, apparemment, un très grand retentissement dans l'opinion

publique. On peut regretter que la grande qualité des travaux parlementaires et la haute tenue des débats, à l'Assemblée nationale (Commission "Seguin") (9) comme au Sénat, n'aient pas mieux retenu l'attention de nos concitoyens sur ce délicat sujet de société. La tenue de "forums" locaux dans les communes ne fut en général pas plus mobilisatrice.

Globalement, la perspective de voir disparaître la contrainte du service actif obligatoire ne fut pas mal accueillie notamment par les plus jeunes. Ainsi le débat aboutit-il, sans grand obstacle et sans doute avec une regrettable apathie de l'opinion, s'agissant des moyens de notre souveraineté nationale, au projet gouvernemental de substituer au service national obligatoire un service national actif purement volontaire. Ce projet de service volontaire comportait des options entre des activités diversifiées, soit civiles soit militaires, ouvertes à tous les jeunes gens et à toutes les jeunes filles, le volontariat militaire n'étant qu'une option parmi d'autres. Il était précédé d'une obligation de participation au "rendez-vous citoyen", destiné au recensement, à l'évaluation médicale et scolaire et à l'information de la classe d'âge sur les problèmes de défense, de sécurité et de solidarité.

Innovation la plus contestée, le "rendez-vous citoyen" devait initialement être progressivement mis en place dès 1997, mais la première expérience fut retardée par les délais d'examen du projet de loi portant réforme du code du service national, en raison de la dissolution de l'Assemblée nationale en mai 1997.

Obligatoire d'abord pour les jeunes gens, il devait être étendu plus tard aux jeunes filles. Une période de transition était prévue pour conduire progressivement à l'extinction de la forme obligatoire du service national actif en 2002.

Après le changement de majorité parlementaire, la déclaration de politique générale du 19 juin 1997 ne fit pas connaître explicitement si le projet serait maintenu en l'état sur ces divers points ou remanié. Mais, malgré l'avancement de la procédure, cette déclaration ouvrait la voie à une probable rediscussion, en indiquant :

"Le gouvernement recherchera avec le Parlement l'assentiment le plus large possible sur le dispositif qu'il conviendra de retenir". Ce fut finalement un projet nouveau qui fut soumis au Parlement en septembre 1997 : "A l'ouverture d'une nouvelle législature, il a paru judicieux au Gouvernement de régler par un nouveau projet de loi ces grandes questions, en tirant profit des réflexions et propositions progressivement mûries dans un débat national dense et riche, et en mettant les dispositions choisies en cohérence avec son programme d'ensemble en faveur de la jeunesse" (exposé des motifs). Les deux principales innovations, par rapport au précédent texte, sont l'abandon du "rendez-vous citoyen", remplacé par la journée d'appel de préparation à la défense, et une répartition nouvelle des activités volontaires entre celles qui demeureront régies par le service national (volontariats : de défense, de prévention et de solidarité, de l'aide technique, de coopération internationale et de l'aide humanitaire) et celles qui seront ".... régies par la loi sur le développement des nouvelles activités de service et l'emploi des jeunes ... (action d'insertion sociale ou de l'accompagnement scolaire)". Le gouvernement a estimé que seules devaient rester juridiquement rattachées au service national les activités qui "gardent un lien étroit avec le service de la Nation".

Par une analyse voisine mais qui comporte certaines nuances par rapport à celle du projet du précédent gouvernement, l'exposé des motifs de la loi présente la professionnalisation des armées comme "la réponse cohérente" à un "nouvel ensemble de missions" car "notre choix de défense est" désormais "fondé sur la disponibilité et la mobilité de nos forces, appelées à rétablir la paix dans des zones très diverses, et sur la garantie d'indépendance constituée par la dissuasion nucléaire". Ce choix postule que s'est éloigné durablement "le risque d'un conflit majeur au centre de l'Europe" mais que "la fin de la confrontation des deux grandes alliances (...) ouvre néanmoins sur (sic) des risques d'affrontements dispersés. Les tensions et dominations liées à ces conflits régionaux sont sources de menaces auxquelles la France entend pouvoir répliquer en fonction de ses intérêts et des principes qu'elle veut faire prévaloir dans la vie

internationale (...) la professionnalisation des armées est la réponse cohérente à ce nouvel ensemble de missions. Elle met fin au service militaire traditionnel qui, ces dernières années, se révélait de plus en plus inadapté".

Au delà des réorganisations en cours ou à entreprendre, le gouvernement s'assigne trois objectifs, qualifiés de "défis" :

- renouveler le lien entre la nation et son armée désormais professionnelle,

- prévoir la reprise d'un recrutement plus massif au cas où de nouveaux besoins de sécurité l'exigeraient,

- assurer la poursuite de missions publiques accomplies jusqu'alors grâce aux moyens humains du service national."

On peut en tirer l'observation que, par rapport aux projets initiaux, une distinction beaucoup plus nette est opérée entre :

- d'une part ce qui avait pour but, dans le projet précédent "de maintenir le service national en modifiant profondément ses objectifs et ses modalités pour l'adapter aux nouveaux enjeux de notre société et à l'aspiration des jeunes Français" (Charles Millon),

- d'autre part, l'ensemble des modes nouveaux indispensables à l'alimentation régulière et constante des armées en effectif. "C'est bien dans un cadre militaire que sera maintenu le volontariat de Défense qui apportera une ressource humaine précieuse" jusqu'alors "fournie par des appelés ou des volontaires service long. Le statut de ces volontaires en fait une nouvelle catégorie de militaires, aptes à servir dans les unités, pour un temps pouvant atteindre cinq ans cette formule s'intégrera à la loi portant statut général des militaires (exposé des motifs).

2.2. L'appel au volontariat

Le nouveau Premier ministre avait, pour sa part, dans le même sens, tenu à souligner que : "la suppression du service militaire implique une nouvelle articulation entre les armées professionnelles et tous ceux, volontaires et réservistes, qui, dans

l'avenir, leur apporteront un indispensable concours".

Pour la pérennité de la défense nationale, quels que soient les aléas futurs de l'APD et des "volontariats", il incombe dès maintenant aux états-majors et aux directions de personnel militaire et civil de la Défense de préparer un système de recrutement autonome et spécifique, entièrement fondé sur une démarche personnelle d'adhésion des citoyens à un engagement dans la vie militaire ou dans les emplois civils des armées, pour des durées variées, avec un lien plus ou moins fort. C'est cette démarche qui caractérise très précisément le concept de la professionnalisation des armées.

Il s'agit donc de toute autre chose que d'une simple adaptation du régime antérieur. Cette mutation pose la question vitale pour le pays, des conditions dans lesquelles les armées sauront orienter vers elles le libre choix personnel des jeunes français, en nombre et surtout en qualité.

2.3. Le cadre général de la professionnalisation

Tout changement profond du système d'hommes provoque des interrogations et des inquiétudes. Néanmoins, l'annonce de la réforme et le vote des premières lois n'a pas, semble-t-il, suscité, à ce jour, chez les militaires, comme ce fut le cas, par exemple, au cours des années 1970-1975, de crise de confiance et de désenchantement. Cette attitude, dont le commandement, le Parlement et le ministre chargé des armées se firent en cette période ancienne l'écho, était liée à la fois aux problèmes matériels que connaissaient alors les officiers et les sous-officiers et au sentiment qu'une large partie de l'opinion ne comprenait pas le sens de l'effort militaire de la France et refusait à l'institution les moyens dont elle avait besoin pour accomplir sa mission, jusques et y compris les moyens en hommes provenant du service national¹². Aujourd'hui, le cas n'est plus le même. Cependant la période de grande mutation qu'ont commencé à vivre les armées depuis

1996, tout spécialement l'armée de terre et la gendarmerie, nécessite et nécessitera l'attention soutenue et l'écoute permanente des responsables politiques et celles du commandement. Le Conseil supérieur de la fonction militaire, institution désormais bien rodée et bien admise, devrait les y aider et y jouer un rôle important. Pourtant le non respect, dès les deux premières années de la programmation, des enveloppes budgétaires prévues par la loi sera certainement interprété défavorablement par la collectivité militaire, malgré le recalage opéré par la "revue de programmes".

Le consensus national sur les grandes options de notre politique de défense, illustré par l'adoption en 1994, en période de cohabitation, d'un *Livre blanc* désormais dépassé, ainsi que la bonne perception qu'ont acquise les Français, notamment au moment de la guerre du Golfe et des interventions militaires ou humanitaires en Europe et en Afrique, ont eu une influence apaisante sur le climat du débat interne et externe aux armées. L'amélioration de la condition militaire, dans les années 1975 à 1980, avait aidé à calmer les inquiétudes des années précédentes, avec la professionnalisation actuelle, cet aspect matériel des choses devra lui aussi être bien pris en compte. Certes, en période de sous emploi, le sentiment de sécurité relative propre à la fonction publique prend une valeur déterminante, mais se posent aussi les questions de la durée des carrières, de la formation aux emplois, de la promotion sociale et de l'organisation des débouchés. Enfin, qui dit armée professionnelle dit aussi nouvelle organisation des réserves et sur ce point subsistent aujourd'hui des interrogations, liées non seulement aux interventions extérieures mais aussi et même surtout à la sécurité du territoire, entraînant les plus grandes attentes des cadres de réserve eux-mêmes. Peut-être la première réunion, sous la présidence du ministre de la Défense, du conseil supérieur d'études des réserves, prévue le 18 juin, permettra-t-elle de clarifier les choses en précisant le détail des mesures qui seront inscrites dans le projet de loi portant organisation des réserves dont le débat est fixé à l'automne prochain.

¹² J.C. Roqueplo, *Le statut des militaires*, op. cit..

2.4. Le choix des mesures

Toutes ces questions et bien d'autres n'ont pas manqué d'apparaître aux cours des travaux d'état-major et des travaux parlementaires, consacrés à la mise en oeuvre des options prises par le Président de la République en faveur de la solution professionnelle. Il est évident que la mutation du système d'hommes, combinée avec la volonté de réduire le coût de la défense nationale, en valeur absolue et en part relative dans le budget de l'État, impliquait une profonde révision de l'ensemble des structures et des mécanismes de gestion du dispositif militaire et de l'armement. Ce fut l'une des tâches majeures d'un "Comité stratégique", constitué dès août 1995, présidé par le ministre de la Défense et comprenant les hautes autorités militaires et civiles du Département ainsi que des représentants du Président de la République et du Premier ministre. Ce comité avait pour mission première, non de définir une stratégie déjà arrêtée par le Président de la République, mais d'en prévoir les modes d'application et les conséquences. Faisant appel, si nécessaire, à des personnalités extérieures, il animait des sous-groupes spécialisés, adaptés à différentes hypothèses et à différents sujets, aidant ainsi le ministre, le chef d'état-major des armées et le secrétaire général de la défense nationale à préparer les conseils de défense, présidés par le Président de la République, consacrés au passage à la nouvelle armée professionnelle et aux restructurations militaires et industrielles en découlant.

Ces travaux administratifs et d'état-major ont appelé, après la réunion par le Président de la République de plusieurs conseils de défense, une première adoption de trois textes législatifs, complémentaires de la loi de programmation. Ils se sont rapportés aux trois conditions de mise en oeuvre de la professionnalisation :

- le changement de format qui implique des réductions d'effectifs et des modifications d'emplois nécessitant des mesures de conversion des cadres ;
- la "suspension" de la conscription qui impose la réforme du code du service national ;

- la redéfinition du lien armée - nation et de la mission des réserves qui suppose un cadre législatif nouveau.

Le premier groupe de mesures adoptées fin 1996, constitue la loi relative aux dispositions prises en faveur du personnel militaire, liées à la fois à la professionnalisation et aux contraintes budgétaires. Ce texte a eu pour objectif d'éviter une loi de dégageant des cadres, par des mesures incitatives accompagnant la première étape 1997-2002 de passage au nouveau modèle d'armée. Il s'agissait essentiellement pour le ministre de la défense de compléter les mesures existantes d'aide à la reconversion des militaires de carrière ou sous contrat par trois séries de mesures. La première série vise à favoriser les départs volontaires du personnel militaire : nouveau pécule, non imposable comme une indemnité de licenciement et doublement dégressif en fonction de la limite d'âge et de l'échéance de la loi de programmation ; congé de conversion de 6 mois, éventuellement reconduit ; prorogation des mesures antérieures de 1970 et de 1975 (retraite du grade supérieur, congé spécial, intégration dans certains emplois de la fonction publique).

La seconde série étend aux militaires le dispositif de 1983, relatif à la protection juridique des fonctionnaires.

La dernière série améliore la situation de certains militaires au regard de la protection sociale et de l'assurance vieillesse dans le cadre de la solde de réforme et dans celui du régime général de la sécurité sociale et leur garantit un droit d'option. Reconduisant, complétant ou améliorant ainsi des mesures antérieures, incitatives au départ anticipé ou offrant certaines garanties spécifiques, la loi ajoute une mesure importante qui est un dispositif indemnitaire nouveau sous forme de pécule. Il a rencontré d'emblée un écho très favorable chez les militaires tout comme les congés de conversion et le bénéfice de la retraite au taux du grade supérieur. Ce sont ces mesures qui tirent le mieux la conséquence immédiate de la réduction du format des armées : elle implique la diminution rapide des effectifs actuels, non seulement en appelés mais en personnel d'active. Pour l'avenir, cette loi de circonstance devrait, à notre sens,

préfigurer un dispositif permanent de pilotage des flux de sortie des cadres et d'incitation aux carrières courtes. Seule l'expérience permettra de dire si le dispositif existant ainsi complété est suffisant, techniquement, juridiquement et financièrement, mais le résultat dépendra beaucoup aussi de la valeur attribuée par les employeurs potentiels des militaires quittant le service aux formations acquises dans les armées. Du point de vue politique, l'absence de loi de dégageant des cadres fut présentée aux militaires comme une garantie ; il n'est pas certain qu'une telle loi eut été mal accueillie par les intéressés, peut-être même était-elle attendue ... Mais son coût eut été élevé et elle aurait pu être exploitée de façon critique par les opposants à la réforme. En outre, les mesures retenues ont l'avantage de préparer plus directement un futur régime de croisière comportant de façon permanente des carrières courtes.

Le second train de réformes législatives et réglementaires a concerné la refonte du code du service national : nous venons de rappeler les circonstances de l'élaboration de la loi et ses principales caractéristiques du point de vue des impératifs de la professionnalisation. Outre le maintien du recensement, fixé à l'âge de 16 ans pour l'ensemble des jeunes français et des jeunes françaises et l'organisation de l'APD, la loi a pour principe essentiel que l'appel sous les drapeaux pourrait être rétabli à tout moment si la défense de la nation le justifiait. Elle organise en outre les conditions du service volontaire qui demeurera la seule au delà de la période transitoire de maintien du système actuel jusqu'en 2002 pour les jeunes gens nés avant le 1er janvier 1979.

Après l'adoption de ces deux premiers trains de mesures, la vraie question demeure plutôt celle des filières de recrutement de l'armée professionnalisée ainsi que de ses réserves. En effet, par la rupture avec le régime de l'obligation militaire qui constituait le fondement du service national actuel, la loi portant réforme du service national va bien au delà d'une simple adaptation de l'institution. Elle en change les principes traditionnels. Même si demeure, parmi les volontariats possibles, une forme militaire effective de participation à la défense, le service

militaire a cessé d'être légalement une forme prioritaire et obligatoire de participation à un devoir civique. Subsistent cependant, nous l'avons noté, en vue de *"prévoir la reprise d'un recrutement plus massif au cas où de nouveaux besoins de sécurité l'exigeraient"*, les obligations de recensement et de participation à l'APD dans le cadre d'une simple *"suspension ... de l'appel sous les drapeaux"*. Ce lien conserve son importance, notamment dans l'hypothèse où évoluerait défavorablement la situation géopolitique présente ou la situation intérieure du pays.

2.5. Ce qui reste à accomplir

Ainsi le lien qui demeure est ténu mais il demeure. Cependant, comme nous l'avons bien souligné, cet allègement des obligations civiques, donne au recrutement de l'armée professionnelle toute son autonomie, y compris relativement au nouveau service national volontaire et impose ainsi aux responsables politiques de concevoir et de mettre en oeuvre dans de brefs délais le troisième groupe de mesures qui concernent le nouveau régime de constitution des réserves. La déclaration de politique générale du 19 juin rappelait que les missions dévolues aux armées sont, non seulement celles qui se rapportent à *"la sécurité, la protection de notre communauté et de nos intérêts nationaux, ... mais aussi de nombreuses actions d'intérêt général qui leur sont confiées"*. On conçoit mal que tout l'éventail de ces missions, à la fois multiples et diverses, puisse être couvert en toutes circonstances sans le recours à des moyens de renfort compétents et entraînés, puisés dans des ressources non mobilisées en permanence mais entraînés et facilement disponibles. Ceci implique une organisation très nouvelle, dès lors que disparaissent aussi pour les cadres de réserve potentiels les trois temps obligatoires de l'ancien service militaire : le service actif, la disponibilité et la réserve. En cas de nécessité d'un retour à un appel massif sous les drapeaux se poserait avec acuité la question de l'encadrement de tels effectifs nombreux par une armée d'active *"projetable et de format réduit"* ... Il en serait de même pour la Gendarmerie qui, dans une telle crise, aurait de par ses missions permanentes tous ses effectifs déjà engagés.

La professionnalisation ne sera donc véritablement achevée qu'au terme de la réalisation du troisième groupe de mesures qui concernent les réserves. Fort heureusement, la souplesse du statut général des militaires de 1972-1975 et de ses textes d'application offre déjà à la mise en oeuvre du concept de la professionnalisation un cadre juridique toujours bien adapté et suffisamment flexible dont certaines dispositions peuvent se prêter à la définition de nouveaux contrats ou conventions de "réserve-active".

En attendant la conclusion des travaux parlementaires, s'agissant de commencer sans retard la mise en oeuvre pratique et sociale du passage de l'armée mixte à la nouvelle armée professionnelle, donc de la gestion des flux d'hommes et de femmes, militaires et civils "*serviteurs de la défense*", il faut surtout maintenant considérer que "*l'art militaire est un art simple et tout d'exécution*" et bien veiller à ce que les moyens militaires ne soient pas détournés des missions opérationnelles des armées par la conservation de structures trop complexes ou par l'accomplissement de procédures trop lourdes qui n'auraient pas une utilité pratique pour le recrutement ou la préparation de notre outil de défense. Les principes de la réforme s'étant progressivement dégagés des travaux, depuis juillet 1995 jusqu'à ce jour, il reste à en favoriser le succès, notamment en recherchant les moyens les plus aptes à attirer, en nombre et en qualité, vers les emplois militaires et civils indispensables, les volontaires et les candidats pour une carrière dans les forces et les services.

J.-C. R.