

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

(suite et fin)

par

le Contrôleur général des armées 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*

*Après avoir exposé dans la première partie de son étude <sup>1</sup> l'engagement de la mutation des armées par l'adoption du concept de professionnalisation au cours des années 1995-1997, l'auteur analyse dans une seconde partie les conditions du passage à ce nouveau modèle d'armée et en déduit les incidences sur l'évolution du métier militaire.*

## DEUXIÈME PARTIE :

### LE PASSAGE AU NOUVEAU MODÈLE D'ARMÉE

#### **I. LES EXIGENCES GÉNÉRALES DE LA PROFESSIONNALISATION**

Les conséquences à long terme d'une politique de personnel dans les armées se rapportent, compte tenu de la durée moyenne des carrières militaires, à une perspective comprise entre vingt et trente ans. Le plus souvent, sur une telle période, elles entraîneront des effets et des coûts qui ne sont pas prévisibles à long et même à moyen terme au moment où elles sont adoptées. Pour certaines de ces conséquences, lorsqu'elles apparaissent, on parle alors de "l'effet pervers des mesures prises". C'est par une analyse faisant appel

aux données des sciences humaines, aux comparaisons chiffrées, aux précédents et aux analogies que l'on peut essayer de prévenir ou tout au moins de limiter des erreurs juridiques ou de gestion, socialement et économiquement coûteuses, qui peuvent même se révéler dangereuses pour la stabilité de la politique de défense du Pays.

#### **1.1. Définir clairement l'objectif à long terme pour en garantir les moyens**

Sans pouvoir espérer une parfaite modélisation du système d'hommes, en raison de l'extrême complexité du dispositif et de son ampleur, il était aujourd'hui souhaitable de reprendre à l'échelon central de l'administration des armées, dans le cadre de "l'observatoire économique de la défense" <sup>2</sup> et de "l'observatoire social de la défense", pour les actualiser, les méthodes d'études globales de la fonction militaire mises en place progressivement au cours des deux décennies précédentes. On rappellera tout particulièrement les travaux de science sociale militaire qui, notamment sous la direction de Hubert Jean-Pierre Thomas, directeur du Centre de Sociologie de la Défense Nationale (CSDN), malencontreusement dissout il y a moins de trois ans, avaient permis, dans un cadre de recherches très libre et très souple, la

<sup>1</sup> publiée dans le n°98/2 de *Droit et Défense*

<sup>2</sup> Création récente, parallèlement au Conseil économique de la défense, de l'Observatoire économique de la défense (arrêté du 26 août 1997).

définition de paradigmes éclairants pour l'interprétation des comportements de "l'acteur et du système" dans l'institution militaire<sup>3</sup>. De telles méthodes de travail complètent utilement en les théorisant les activités juridiques, sociales et administratives de la direction de la fonction militaire et des personnels civils (DFP) et ceux, économiques et budgétaires, de la direction des services financiers (DSF). Le CSDN assurait en outre, à peu de frais, la formation complémentaire, dans le cadre des diplômes et brevets techniques, d'un petit noyau interarmées d'officiers de l'enseignement militaire supérieur, aptes ultérieurement à participer à l'élaboration de la doctrine dans le domaine des ressources humaines. Ce n'est pas la première fois, hélas, que sont ainsi supprimées des structures légères et peu coûteuses, au bénéfice de nouveaux organismes plus lourds et moins utiles !

Les mesures d'application des choix de professionnalisation font donc aujourd'hui l'objet des travaux des états-majors et des directions de personnel, assistés d'experts et travaillant, sous la coordination du Secrétaire général pour l'administration de la défense et de ses directeurs (financier, de la fonction militaire et des personnels civils, de l'administration générale), en concertation avec les fonctionnaires du budget et de la fonction publique<sup>4</sup>. Bien que les principes aient été arrêtés, notamment en conseil de défense, des arbitrages au plus haut niveau sont toujours nécessaires pendant tout le processus de mise en application, ne serait-ce que pour garantir la constance des engagements budgétaires de la programmation. Le Président de la République avait fait savoir en 1996 qu'il y veillerait personnellement. Après le changement de majorité parlementaire, il a renouvelé cet engagement, le 14 juillet 1997, affirmant sa volonté de "veiller à ce que nos forces continuent de disposer des ressources nécessaires tant à leur rénovation qu'au maintien de leur capacité et de leur entraînement".

3 Officiers et sous-officiers, la dialectique des légitimités. Centre de sociologie de la défense nationale, sous la direction de H. Jean-Pierre Thomas, A.D.D.I.M., avril 1994.

4 Entretien, *Droit et Défense*, n° 96/4.

Toutefois, poursuivant la maïeutique du respect des contraintes financières, le Premier ministre a déclaré depuis, lors d'une visite à la base aérienne de Colmar-Meyenheim, le 28 juillet 1997, qu'on "ne pouvait pas soumettre seul le budget civil de la nation à la maîtrise des dépenses". Cette prise de position a été confirmée le 4 septembre 1997 dans son allocution devant les auditeurs de l'IHEDN : "en tant que Premier ministre et, à ce titre, responsable de la défense nationale, il m'appartient de veiller à la satisfaction des besoins des armées, compte tenu des autres priorités gouvernementales. Aussi, pour l'exercice budgétaire en cours et pour le suivant, le ministère de la défense, comme d'autres administrations, participe à l'effort de maîtrise des dépenses publiques".

Nul ne saurait contester raisonnablement, dans les circonstances actuelles et compte tenu du poids très élevé des prélèvements publics, la nécessaire et rigoureuse discipline des dépenses pour tous les services de l'Etat, militaires comme civils. Toutefois, comme toute discipline, celle-ci ne peut se justifier et être admise par ceux qui y sont astreints qu'en vue d'atteindre les objectifs visés : on ne dépense pas pour dépenser mais pour obtenir un résultat avec le meilleur rapport qualité-prix ou coût-efficacité. Si les temps sont plus que jamais à la réduction des déficits publics, il n'en reste pas moins que la réforme engagée pour la modernisation de notre défense militaire suppose, pour réussir, le respect d'engagements à long terme qui ne sont ni des dépenses somptuaires ni des choix facultatifs<sup>5</sup>. Faute d'une telle constance, les travaux de planification des états-majors et de la délégation générale pour l'armement en vue de la réforme d'ensemble du dispositif de nos armées seraient assimilables à "la forme moderne de la poésie" (Michel Rocard).

Prenant en considération les critiques nées des abattements budgétaires de 1997 et 1998 par rapport à l'enveloppe annuelle de la programmation, le Premier ministre, M. Lionel Jospin, a tenu des propos rassurants devant les auditeurs de l'IHEDN, le jeudi 3 septembre 1998, concernant le budget des

5 "La réforme des armées et son cadre budgétaire en 1998". *Droit et Défense*, n° 97/4.

armées pour 1999. Rappelant son engagement de "responsable de la défense nationale", à "veiller à la satisfaction des besoins des armées, compte tenu des priorités de l'action gouvernementale", il a notamment annoncé la stabilisation "pour les quatre années qui viennent, avec l'accord du Président de la République" du "cadre financier de cette politique. Cet engagement trouve sa première traduction dans le projet de budget pour 1999."

Dans le domaine du personnel, une autre des conditions premières du succès de ces travaux, comme ce fut le cas pour la réforme majeure de la fonction militaire de 1972-1975 <sup>6</sup>, est qu'ils soient abordés dans une optique d'objectivité scientifique, technique, juridique et financière, indépendante des considérations d'opportunité politique qui ont souvent alimenté le débat de principe de 1995 à 1997. Outre les incertitudes budgétaires, qui naissent non seulement des lois de finances mais aussi de la régulation de la trésorerie et des conditions de l'exécution des dépenses en cours d'année, génératrices à terme de coûts plus élevés, rien ne serait plus pernicieux, en effet, que des mesures conçues selon des modes, donc passagères, se traduisant pour les militaires par des corrections de trajectoires, collectives et individuelles, réalisées au coup par coup, portant sur leur recrutement, leur formation, leur sélection ou leur emploi. Il en est ainsi notamment du respect d'une période transitoire, déjà brève, indispensable au passage dans les armées du service obligatoire au service volontaire. Il en est de même de la recherche des solutions permettant, malgré l'affaiblissement des références traditionnelles du patriotisme, la transmission de l'esprit de défense aux jeunes générations en vue de favoriser le recrutement de l'armée professionnelle et aussi de vivifier le lien entre l'armée et la nation <sup>7</sup>.

6 a/ "Perspectives actuelles de l'évolution de la fonction militaire en France". *Défense nationale*, mars 1972 ;

b/ J.C. Roqueplo "Le statut des militaires", *notes et études documentaires*, n°4503/4504 du 23 janvier 1979, la Documentation française ;

c/ Dossier "La fonction militaire aujourd'hui", *Les cahiers de Mars*, n° 150, 3<sup>ème</sup> trimestre 1996, École militaire, Paris.

7 "Défense nationale et citoyenneté", *Défense nationale*, mai 1998, page 63.

## 1.2. Concevoir, pour atteindre l'objectif, des filières souples

Au moment où s'engage une nouvelle politique militaire et où se met en place un nouveau modèle d'armée, c'est aussi dès le début que doivent être prévues et expérimentées, en vue de leur application à moyen et à long terme, la possibilité de choix alternatifs et la flexibilité du dispositif, prenant en considération le fait que les flux qu'il faut gérer sont des flux qui concernent des hommes. Il est indispensable de faire comprendre et accepter la mutation par les intéressés : "*on peut tout faire avec des baïonnettes sauf s'asseoir dessus*" (Lucien Bonaparte).

La plupart du temps, les solutions préventivement mises en place ont pour fondement une méthode qui pratique les recrutements différenciés : en âge, en qualification, en durée du lien statutaire au service, etc.. Pour maintenir l'homogénéité des armées, il faut, de surcroît, organiser à différentes étapes de la carrière, des passerelles, des filières communes de formation et de rattrapage, des possibilités de promotion interne ou de reconversion, des changements de "*statuts d'emploi*". Le Parlement ayant tranché pour l'abandon du service obligatoire comme l'une des sources d'alimentation des armées en personnel de différents niveaux et de différentes qualifications, la question de la différenciation des autres sources de recrutement se pose, dès l'actuelle période transitoire, dans des termes moins simples car moins généraux qu'avec un service obligatoire et universel comprenant à la fois le service actif, la disponibilité et la réserve <sup>8</sup>. L'apport du contingent demeure indispensable pendant cette transition, en attendant et en espérant que se développent favorablement les effets du volontariat (en volume et surtout en qualité).

La réflexion concerne au premier chef la mise en place des nouvelles filières faisant appel à la libre responsabilité des jeunes citoyens volontaires, conçue comme "*une valeur essentielle à l'esprit de défense*

8 "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.

*d'aujourd'hui*". Fondée sur l'enseignement de la défense et l'appel de préparation à la défense, l'incitation au volontariat comprend la possibilité d'effectuer une préparation militaire et celle de servir dans les armées pour une durée de douze mois renouvelable chaque année dans la limite de soixante mois. Cet acte de volontariat est soumis à des conditions d'aptitude et à des limites d'effectifs budgétaires.

Les premières indications recueillies en 1997, sans attendre l'aboutissement des procédures législatives et réglementaires, ont montré que les objectifs quantitatifs du volontariat - 27 000 postes de volontaires dont 3 000 pour la gendarmerie - pourraient sans doute être tenus, mais que des difficultés sont certainement à prévoir au plan qualitatif (l'adéquation des candidatures aux qualifications exigées pour une armée moderne). La réflexion doit donc concerner aussi, au premier chef, la mise en place et la valorisation des nouvelles filières d'engagement (contrats) et celles pour l'admission à l'état de militaire de carrière (statut) qui seront, à l'issue de la période intermédiaire, les sources du recrutement les mieux adaptées à la qualité et à la diversité des emplois utiles à une armée moderne professionnalisée. Il convient cependant de veiller à ce que le volontariat ne soit pas, au pire, un simple épiphénomène masquant le vide créé par la suppression de l'obligation civique du service militaire actif et, au mieux, un complément aux mesures d'aide à l'emploi social des jeunes en difficulté.

La question des sources de recrutement se pose donc dans des termes nouveaux pour les militaires du rang. Compte tenu des contraintes inhérentes à la fonction militaire - limitation de certains droits civiques, exigences de mobilité et de disponibilité, risques de métier - les nouvelles filières doivent être aussi attractives que possible pour séduire non seulement une quantité suffisante mais surtout une qualité satisfaisante de candidats. Comme nous le verrons plus loin, cette question doit conduire aussi à redéfinir le partage, au sein de la défense, entre les emplois militaires des forces et des soutiens et les emplois civils. Peut-être même devrait-on imaginer un retour à l'ancien système des *"militaires commissionnés"*, occupant des emplois à statut militaire quant aux conditions de

service, mais ayant une vocation professionnelle spécialisée quant à la nature du métier exercé (les maîtres ouvriers, ...), offrant de la sorte la double garantie de la continuité du service et de la stabilité professionnelle.

### **1.3. Prévoir et préparer le recours aux réserves**

Nous y avons insisté à plusieurs reprises : le service des armes et des techniques militaires modernes ne va pas sans une exigence de haute qualification qui vient s'ajouter aux exigences traditionnelles de l'état militaire. L'armée définie par la loi de programmation est une armée de spécialistes et l'armée professionnelle moderne doit devenir aussi une école de cadres et la pourvoyeuse de réserves instruites. Elle peut alors demeurer apte, malgré la réduction de format, à une montée en puissance au cas où, en fonction de l'aggravation de la menace, les forces permanentes devraient à nouveau s'accroître, y compris par l'abandon législatif de *"la suspension"* de l'appel obligatoire sous les drapeaux.

Logiquement, la conséquence juridique à en tirer, au plan constitutionnel et légal, est le maintien du principe des obligations qui pèsent sur chaque citoyen d'apporter son concours à la défense de la collectivité nationale à laquelle il appartient. Compte tenu de la suspension de l'appel obligatoire sous les drapeaux, l'application du principe dans le cadre de la réforme en cours doit se faire sous d'autres formes que celle désormais obsolète de la conscription (avec seulement, comme nous l'avons noté, le maintien des liens ténus du recensement et de l'APD ...).

La réforme en cours distingue nettement : *"l'obligation, le devoir civique pour tous"*, qui se limite au recensement et à l'APD du *"volontariat"* qui devient aussi le seul mode d'enrôlement dans les armées sous la forme traditionnelle de l'engagement. Mais, dès lors, sur quelles ressources peuvent compter les armées en cas de défaillance de *"l'esprit d'engagement"* ? Dans son allocution du 3 septembre à l'IHEDN, le Premier ministre explique que *"la professionnalisation des armées rend nécessaire la révision de notre conception des réserves désormais obsolète"*. Pour détailler le projet de loi en

préparation sur les réserves, il ajoute que : " les armées doivent pouvoir puiser dans les réserves des spécialistes civils ponctuellement nécessaires à l'accomplissement de certaines missions et, dans des circonstances de crises graves, pouvoir compter sur des renforts essentiellement constitués d'anciens professionnels facilement mobilisables. Ce concept d'emploi rénové implique la mise en place d'un véritable statut social du réserviste. Celui-ci sera conçu pour tenir compte des obligations professionnelles et familiales des hommes et de femmes qui consentent un tel engagement ". Ainsi toute obligation autre que le recensement et l'APD disparaîtrait, remplacée, y compris pour les réserves, par cet " esprit d'engagement " .... Nous persistons à penser que le risque ne devrait pas être pris d'abandonner toute contrainte dans la panoplie juridique nécessaire aux armées pour disposer des effectifs dont notre défense nationale peut, un jour, avoir besoin.

L'article 34 de la Constitution réserve au législateur la responsabilité d'imposer aux citoyens, en leur personne et en leurs biens, les sujétions nécessaires à la défense nationale. La question demeure ainsi des mesures pratiques permanentes destinées à sauvegarder, après la réforme, la réversibilité des options qui ont fait l'objet du choix politique et législatif actuel, en cas de changement ou d'aggravation de la menace, et des méthodes possibles en vue de maintenir une certaine " culture militaire et de défense " dans l'ensemble de la population, sous forme de préparations militaires et aussi de formations de divers niveaux. " La défense est nationale parce que c'est la Nation qui, en cas de péril, est appelée à se défendre. Les Français et les Françaises doivent s'intéresser à la défense et la connaître parce qu'ils sont et font la Nation " (Michel Debré <sup>9</sup>). Comme le rappelait Alexandre Sanguinetti : " Aucun peuple ne meurt volontairement à la place d'un autre " <sup>10</sup>. Le respect de ces réalités est rendu d'autant plus ardu que la réforme actuelle se situe dans le cadre de la rupture européenne : " Identique quant au résultat,

la logique de Maastricht diffère fondamentalement de celle de la CED : en 1954, on créait une armée européenne pour en faire l'instrument d'une politique étrangère unique (à l'époque celle des Etats-Unis). Aujourd'hui, le traité laisse en l'état les armées nationales, mais les déconnecte de ce qui fait leur raison d'être : la souveraineté des États " <sup>11</sup>.

#### 1.4. Veiller à la cohérence entre elles des diverses mesures

Il faut donc, sur le sujet des conditions de la réforme en cours, comme toujours au moment de décisions capitales pour l'avenir du Pays, faire un effort tout particulier d'analyse préalable des mesures de mise en oeuvre et ne pas considérer qu'ayant abandonné le système précédent et posé les principes, il suffit de prouver le mouvement en marchant et qu'il en découlera, par simple voie de conséquence, un système nouveau. Contrairement à ce que certains pourraient penser, ce n'est pas faire preuve d'un conservatisme excessif que de s'inquiéter dès à présent des incidences concrètes des principes légaux nouveaux et du cadre politique dans lequel il se situe. Il n'est pas dans notre propos, ce faisant aujourd'hui, de les contester puisque l'on doit considérer qu'ils sont adoptés légitimement, mais de les analyser à l'éclairage des expériences antérieures pour mettre en évidence les modalités d'application pratique et prévenir les dysfonctionnements. Il s'agit seulement, comme le recommandait Napoléon à ses généraux, de savoir " être lent dans la délibération et vif dans l'exécution ". La tendance actuelle à la médiatisation des projets de société a pour effet fâcheux d'inverser ce principe de bon sens. Elle porte l'opinion à croire que, la décision de principe étant le plus souvent précocement affirmée, la réforme est derechef parfaite.

Pour évaluer, par comparaison, l'importance des enjeux actuels, on peut se reporter utilement au tome 2 du Livre blanc sur la défense nationale de Michel Debré, publié en 1973, qui, complétant le tome 1 de 1972 consacré aux grandes orientations de la politique générale de défense, décrit la mutation de l'institution militaire française

<sup>9</sup> Avant propos de Michel Debré pour le tome II du Livre blanc sur la défense nationale - CEDOCAR, 1973.

<sup>10</sup> Histoire du soldat, de la violence et des pouvoirs, Alexandre Sanguinetti, éditions Ramsay, avril 1979, p. 364.

<sup>11</sup> Le roman de la Droite, Éric Branca, Éd. J.C. Lattès, p. 260.

depuis le début de la Cinquième République et notamment ses grandes étapes en ce qui concerne les ressources humaines :

- loi du 9 juillet 1965, sur le recrutement ;
- loi du 9 juillet 1970, relative au service national ;
- code du service national du 10 juin 1971 ;
- loi du 13 juillet 1972 portant statut général des militaires, modifié en 1975.

Dès ce moment, le passage à une armée professionnelle fut d'ailleurs envisagé, mais différé comme prématuré par rapport à l'évolution du volume des forces. Le 29 avril 1965, présentant à l'Assemblée nationale le texte qui deviendra la loi du 9 juillet 1965 relative au recrutement pour le service national, M. Pierre Messmer, ministre des armées, déclarait : *"L'évolution des armements exige que les personnels militaires, et surtout ceux qui participent aux forces opérationnelles, aient une qualification de plus en plus élevée. On doit prévoir qu'un jour les effectifs de ces forces seront, au moins pour les premiers chocs, constitués essentiellement de cadres de carrière et du personnel de troupe engagé volontaire... Si le recours accru à des personnels de carrière est la solution qui correspond le mieux aux impératifs des armées modernes, sa mise en oeuvre immédiate n'est pas possible. Les ressources du seul volontariat ne correspondent pas actuellement aux besoins des forces opérationnelles..."*.

Parallèlement à cette grande oeuvre législative, avec pour fondement *"l'ordonnance du 7 janvier 1959 sur l'organisation générale de la défense"*, les structures des armées, l'organisation du ministère, l'administration militaire et la gestion des effectifs furent modernisées par étapes successives, après la fin de la guerre d'Algérie et sur une période de près de quinze ans : c'est le temps qui fait les bonnes réformes. Les textes fondateurs de l'administration des armées de 1962-1964 servirent de cadre à cette oeuvre considérable, fruit de la collaboration entre les grands responsables civils et militaires de la défense dont les attributions avaient été préalablement soigneusement définies.

Ainsi furent évités par une suite de grands ministres - Pierre Guillaumat, Pierre Messmer, Michel Debré et, ultérieurement, Jacques Soufflet et Yvon Bourges - les aléas d'une conduite au jour le jour de la modernisation des armées : *"C'est Louvois, c'est Carnot, c'est Berthier qui ont permis de gagner des batailles, parce qu'ils avaient bien géré l'organisation de l'armée"* (Général De Gaulle, cité par M. Alain Peyrefitte).

Comme ce fut le cas en 1973, il faudra dans de brefs délais compléter la réflexion sur notre politique générale de défense en répondant aux grandes questions directement liées à son exécution et concevoir l'institution militaire *"telle qu'elle est organisée et telle qu'elle travaille"*.

### **1.5. Disposer d'un cadre de prévision globale stable, objectif et étendu**

Le besoin s'est ainsi affirmé d'une action de grande ampleur sur les échelons administratifs et sur les moyens généraux, accompagnée d'une externalisation de certaines prestations utiles mais non spécifiquement militaires, faute de quoi les ressources à consacrer aux forces et aux soutiens, ainsi qu'à la présence de l'armée dans la Nation, seraient pénalisées gravement. Qu'il s'agisse de maintenir notre dissuasion à son bon niveau opérationnel, de restructurer nos forces, nos commandements et nos services, de moderniser ou de simplement renouveler leurs armes et leurs équipements, de réorganiser, dans un cadre élargi, les industries de défense et de les rendre plus compétitives ou qu'il s'agisse de créer les filières nouvelles des carrières militaires et de susciter les courants de volontaires de l'armée professionnelle et de transmettre aux jeunes citoyens les connaissances civiques indispensables à la cohésion nationale, des coûts importants sont à prévoir qui sont des investissements de défense. Il en est de même pour le bon fonctionnement de l'institution. Cela signifie bien que les responsables administratifs, civils ou militaires, de la mise en oeuvre de la réforme ne peuvent agir valablement que s'ils sont placés dans un cadre de prévision suffisamment stable, objectif et étendu (au strict minimum 2002, échéance de la loi de

programmation, et plus raisonnablement 2015...) et disposent de garanties financières suffisamment constantes pour ne pas subir au jour le jour des étalements ou des abattements imprévus, contrairement à la réalité économique des plans militaires et des commandes industrielles d'études ou de série ou à la mise en oeuvre programmée de la professionnalisation.

Dans cette opposition traditionnelle entre la volonté de modernisation de notre appareil militaire et la nécessaire rigueur de la gestion du budget de l'État qui aboutit souvent à faire des crédits militaires l'une des "variables d'ajustement du budget global", les armées sont dans une attente perpétuelle. Non pas "attente de l'ennemi qui viendra", comme dans "le Désert des Tartares", mais de la réalisation des promesses de la programmation. Les réalités des contraintes économiques et sociales actuelles donnent certainement aux militaires des responsabilités accrues dans le bon emploi des crédits qui leur sont confiés par le Pays, mais cela ne retire pas aux politiques la responsabilité majeure du respect des engagements qu'ils ont pris vis-à-vis des citoyens pour la bonne protection de la Nation et pour sa survie, même lorsque, comme aujourd'hui, l'opinion publique est moins sensibilisée aux questions de défense qu'à celles de l'emploi, de la sécurité intérieure ou des incidences économiques et sociales de la construction européenne.

A notre sens, les coûts de fonctionnement d'une armée professionnelle ont été sous-estimés dans la loi de programmation. En effet, malgré les réductions d'effectifs, il ne faut pas oublier non plus les moyens nouveaux à dégager pour la formation permanente des cadres, ni ceux indispensables au développement des relations interalliées, européennes et internationales, ne serait-ce qu'en raison de la dérive de souveraineté qu'implique incontestablement la limitation de certains moyens nationaux dans cette loi de programmation<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Discours de M. Alain Juppé, Premier ministre, devant les auditeurs de la 49<sup>ème</sup> session de l'IHEDN, 10 septembre 1996. *Défense nationale*, nov. 1996.

Aujourd'hui, les changements de l'équilibre mondial, l'évolution de la politique européenne de la France, l'abandon de la conscription font prévoir l'exigence de réformes d'une ampleur au moins analogue à celles que mit en oeuvre avec succès la Cinquième République dès la fin du conflit algérien. Leur élaboration et leur rodage exigent des délais comparables, c'est-à-dire une quinzaine d'années. Il est donc très réaliste d'affirmer que, le concept de professionnalisation étant adopté et ses impératifs connus, la réforme reste encore à faire : nous sommes maintenant "vers l'armée professionnelle". Elle impliquera un effort aussi grand qu'il y a trente ans de réorganisation des structures centrales et territoriales de la défense, mais plus orientées vers l'objectif d'un allègement, d'une simplification et, plus généralement, de réduction de tout ce qui ne concourt pas directement à la préparation et à l'exécution de la mission. C'est à ce titre que, par exemple, le Général d'armée Mercier, chef d'état-major de l'armée de terre, parle très justement de "refondation de l'armée de terre", ce qui va très au delà d'une simple réorganisation.

Enfin, lorsqu'aura été arrêté par la voie législative et réglementaire l'ensemble des règles nouvelles qui conditionnent la professionnalisation et accompagnent la mise en place du nouveau format des armées, la publication d'un nouveau livre blanc sur la défense de la France, dans des conditions moins équivoques qu'en 1994, serait aussi très opportune. Cet ouvrage constituerait un apport essentiel à la sauvegarde du lien entre les citoyens et leur armée, contrepartie indispensable du passage au nouveau modèle.

## II. CARACTÈRES DISTINCTIFS DU NOUVEAU MODÈLE

Deux caractères distinctifs principaux opposent le nouveau modèle au précédent : une armée plus réduite ; une armée de profession. Nous avons déjà évoqué ces traits à plusieurs reprises pour commenter les choix qui ont été faits, mais il convient maintenant d'examiner leur incidence sur le passage au nouveau système d'hommes.

## 2.1. Un modèle d'armée plus réduit

Le passage d'un modèle d'armée à un autre plus réduit en effectifs, accompagné d'une diminution du plafond des dépenses militaires décidée par la loi de programmation et accentuée depuis en gestion, qu'il s'agisse ou non d'une armée professionnelle dont de nombreux critères restent encore à définir après le vote de cette programmation et l'adoption de la réforme du service national, postule une démarche destinée à :

- préserver et, si possible, renforcer la qualité du recrutement et de la formation, à tous les échelons, notamment pour les hommes du rang et les gradés, malgré le rétrécissement de l'assiette des ressources ;
- sélectionner des élites, à différents niveaux, en vue de favoriser la mobilité professionnelle et la promotion sociale ;
- limiter le vieillissement de l'encadrement, par l'agencement de carrières différenciées et par des mesures de conversion interne et externe ;
- renforcer la spécialisation et l'individualisation des carrières, ce qui implique, notamment pour l'armée de terre, un profond changement des méthodes de gestion, la marine et l'air étant déjà engagées dans cette voie avant la réforme ;
- pour la gendarmerie, prendre en charge, avec des moyens limités, une nouvelle mission, la quasi totalité de la défense militaire intérieure, et introduire dans ses effectifs du personnel militaire non soumis au statut de gendarme et du personnel civil. En l'état actuel du projet, la mutation à laquelle elle est astreinte porte ainsi sur sa spécificité même.

### 2.1.1. La condition militaire

On ne conçoit pas actuellement de raison qui remettrait en cause les leçons du passé concernant le recrutement des cadres, officiers et sous-officiers, de carrière ou sous contrat, alors que nos armées se mettent en mesure de davantage se professionnaliser dans la perspective de la

future armée de volontaires. Il est bien évident, au contraire, que l'abandon du caractère obligatoire de la conscription comme moyen de pourvoir aux besoins en effectifs de tous niveaux, progressivement engagé d'abord par le renforcement du noyau dur professionnel, entamé par le passage à l'armée mixte, puis réalisé par les changements récents, accroît l'importance des cadres permanents. La qualité exigée d'eux et la diversité de leurs compétences deviennent les garanties premières de l'adéquation des ressources aux besoins, le volontariat de jeunes gens de haute qualification ayant au mieux un caractère supplétif et au pire un caractère hypothétique.

L'attrait des débouchés de carrière prend aussi une importance supplémentaire : les armées se trouvant en situation de concurrence accrue par rapport à l'ensemble des filières d'emploi, il importe qu'elles soient très attractives tant pour les postes offerts que pour le déroulement de la carrière et la facilité de conversion.

Il convient aussi de revoir le cadre de vie et de gestion offert à des troupes moins nombreuses mais toutes volontaires. D'une part disparaîtront le rythme annuel des incorporations et des libérations du contingent, le volontariat n'étant pas soumis aux mêmes échéances, et le cycle de formation des appelés qui conditionnaient la gestion d'une large partie des cadres d'active et le plan annuel de mutations. Il pourrait en résulter une plus grande stabilité géographique pour les cadres et pour leur famille. D'autre part, une troupe permanente a besoin d'être occupée et employée même en dehors des missions opérationnelles : il faut lui donner une activité soutenue et entretenir sa motivation.

Pour les deux raisons ci-dessus, dans l'armée de terre, le cadre de vie régimentaire doit être réorganisé, alors que la base aérienne ou le bâtiment de la marine restent en état opérationnel même en l'absence d'une mission de combat et que la gendarmerie exerce des missions permanentes de temps de paix.

En troisième lieu, pour l'ensemble des armées, les mesures touchant au cadre d'emploi professionnel et de vie familiale prennent une importance grandissante, afin que ne s'ajoutent pas aux inéluctables

contraintes de la fonction militaire, des astreintes devenues peu supportables, en raison de l'évolution de l'environnement social, national ou européen <sup>13</sup>.

Les cadres de cette nouvelle armée, souhaitée comme plus ramassée et plus active, seront d'autant plus disponibles que les mesures sociales concernant leurs familles leur donneront l'esprit plus libre. Aujourd'hui, la comparaison faite avec de grandes entreprises ou de grands services publics faisant appel à la mobilité et à la disponibilité de leurs agents n'est pas toujours à l'avantage du dispositif d'action sociale dans les armées, malgré le très grand dévouement des assistantes sociales et des services de l'action sociale des armées. Il conviendrait sans doute de reprendre l'idée d'André Giraud, ministre de la défense de 1986 à 1988, d'un double plan à moyen terme : équipement et organisation d'une part, condition du personnel civil et militaire de la défense de l'autre.

### 2.1.2. Le statut des militaires

En ce qui concerne leur statut, la situation des personnels de la nouvelle armée est d'une nature peu différente de celle des militaires de l'armée mixte, mis à part le contingent : cadres de carrière ou sous contrat, engagés, volontaires. L'unité du dispositif demeure quant aux obligations et aux garanties et quant à la souplesse des possibilités des liens juridiques au service. Le nouveau modèle ne remet en cause ni la diversité nécessaire des sources de recrutement, ni les exigences de flexibilité et d'équivalence des niveaux qui en découlent pour l'agencement de carrières différenciées. Les armées de l'un et l'autre type doivent être, l'une tout autant que l'autre, en permanence constituées de tous les éléments nécessaires à leur intervention, prêtes à agir et disponibles, compte tenu des menaces existantes et prévisibles <sup>14</sup>. Toutes deux doivent disposer à cet effet d'un ensemble humain très compétent de haute qualité physique, intellectuelle et morale, d'autant plus solidement encadré qu'il sera, dans le nouveau format, plus réduit donc plus sollicité. L'armée mixte, plus

nombreuse, conservait cependant, au moins théoriquement, une capacité supérieure pour durer, disposait de moyens d'agir pour des missions plus diverses et comportait l'assurance de réserves disponibles, organisées et sélectionnées provenant de la vaste masse de ressources du contingent. La réalité était cependant souvent moins favorable, car d'une part l'emploi des appelés pour des missions de combat était soumis à des restrictions qui entraînaient la désorganisation des unités au moment de la constitution des éléments opérationnels (la guerre du Golfe...), d'autre part les équipements et l'organisation n'étaient pas adaptés aux évolutions stratégiques les plus récentes et rendaient une réforme des modèles nécessaire en tout état de cause.

### 2.1.3. Les relations de citoyenneté

La notion de service national obligatoire, conçue dans les années 1960, permettait cependant d'orienter aussi des jeunes gens vers des formes complémentaires, militaires (sapeurs ou marins pompiers, unités de protection civile, gendarmerie, santé,...) ou non militaires (police,...), de missions utiles à la sécurité du Pays et contribuait à l'extension de l'esprit de défense. L'obligation d'appel sous les drapeaux était peu contestée et le nombre des objecteurs de conscience faible par rapport à celui des pays voisins.

Enfin la mission sociale assurée par l'encadrement militaire auprès des jeunes gens en difficulté, pendant toute la durée de leur service actif, était une forme discrète mais souvent efficace de réduction de la fracture sociale. Elle ne sera plus possible dans les mêmes conditions avec le nouveau format, l'APD et le volontariat. Il en est de même du contrôle médical qu'assuraient les centres de sélection mais sur de tels points, le gouvernement a entendu s'en tenir à "*la spécificité des besoins militaires et n'a pas superposé d'autres objectifs, en matière de contrôle de santé notamment, qui peuvent être mieux servis par des institutions civiles*" (exposé des motifs).

Les militaires jouent un rôle majeur dans l'organisation et le fonctionnement de l'APD, ce qui est conforme aux buts de l'institution et la place par conséquent sous la responsabilité du ministre de la défense.

<sup>13</sup> "Pour une politique nouvelle du logement des militaires" *Défense nationale*, mai 1997.

<sup>14</sup> "La professionnalisation", *Défense nationale*, nov. 1996.

En effet, contrairement au projet précédent de RVC, les formes civiles d'activités volontaires seront régies, non par la loi sur le service national, mais par "la loi sur le développement des nouvelles activités et l'emploi des jeunes, qui instaurera également le nouveau cadre contractuel destiné aux jeunes policiers auxiliaires servant antérieurement comme appelés".

C'est le 3 octobre 1998 qu'a eu lieu la première journée de l'APD, donc sans attendre la réalisation complète de "parcours de citoyenneté", annoncé par le Premier ministre dans son allocution du 3 septembre, qui postule notamment la mise en place à l'école d'un véritable enseignement des principes de défense. Il est à craindre que la seule journée d'APD ne soit à la fois insuffisante et mal assimilable. Elle commence à 8 h 30, comprend une heure de formalités administratives, une heure de déjeuner et environ trente minutes de pauses diverses et se termine à 17 h 00, ce qui fait moins de six heures utiles pour traiter : des enjeux de la défense, de la politique de défense, du rôle des forces armées, du recensement individuel, des acquis fondamentaux de la langue française, du devoir de mémoire, des femmes et des hommes de la défense et, enfin, du bilan tiré de la journée. Une réflexion attentive sur les enseignements tirés des premières journées d'APD sera indispensable pour que l'on évite le double écueil d'une journée perdue et d'un impact défavorable chez les participants pour l'image de notre défense et de nos armées.

## 2.2. Un modèle d'armée de profession

### 2.2.1. "Fonction professionnelle d'emploi"

L'armée professionnelle est fondée sur le seul recrutement et l'unique gestion d'un ensemble diversifié d'emplois qualifiés, ouverts en permanence, tenant compte des missions actuelles ou prévisibles des armées. Ce choix impose la suppression d'un certain nombre d'emplois banalisés de confort ou de servitude attribués notamment à des militaires du rang du service actif. Par ailleurs, le recours aux réserves n'est plus conçu que comme une ressource marginale ou spécialisée puisqu'a disparu la forme prioritaire du service national, le service militaire obligatoire. En

effet cette suppression porte non seulement sur la phase active du service national dont l'appel est suspendu, mais surtout, par voie de conséquence, sur la disponibilité et sur les périodes d'entraînement obligatoires dans les réserves pour des cadres officiers et sous-officiers, non issus des militaires de métier mais qui avaient souvent des compétences professionnelles de très bon niveau, complémentaires de celles de "l'active", ainsi qu'un très grand dévouement aux armes de la France. En outre les ressources du recrutement interne ne proviennent plus partiellement, comme pour l'armée mixte, des officiers et des sous-officiers de réserve en situation d'activité (ORSA et SOR), mais éventuellement d'un volontariat qu'il reste à bien définir, à organiser au delà des principes légaux et à expérimenter. Enfin, les réserves, moins nombreuses et plus spécialisées, sont pour la très large majorité d'entre elles constituées des anciens cadres de carrière et des anciens militaires engagés dont il importe de définir la condition juridique, au regard de la garantie des droits individuels et de l'égalité devant les contraintes imposées par la loi. Il s'agit tout spécialement du maintien du lien imposé au service, même après la cessation de la période active de la carrière : la question de l'égalité des citoyens devant les charges imposées par la défense nationale doit donc être abordée sur ce point.

L'ensemble de ces données est très important à saisir pour bien raisonner sur un nouveau dispositif éloigné de l'armée de conscription, car c'est son attrait pour les volontaires et aussi sa bonne sélectivité, à partir des filières maintenues ou nouvelles, qui seront les clés du succès de la réforme en ce qui concerne les ressources en personnel. Une notion de "fonction publique d'emploi", mise en évidence par les travaux de Jean-Pierre Thomas<sup>15</sup>, se dégage du dispositif statutaire complexe, conçu au cours de la période 1972-1975 et maintenu depuis, avec diverses améliorations, jusqu'en 1994. Il convient d'en tirer toutes les conséquences pour la réalisation de la nouvelle armée professionnelle, le mouvement vers cette professionnalisation

<sup>15</sup> "Fonction militaire et système d'hommes : système organisationnel et système opérationnel", *actes du colloque de Coëtquidan sur la spécificité militaire*, Armand Colin, 1990.

rendant le moment tout à fait opportun pour mieux formaliser, dans le cadre actuel du statut général des militaires, cette notion de statut militaire d'emploi.

### 2.2.2. Nouveaux cadres de missions

La réforme en cours a une autre caractéristique importante : elle s'inscrit nettement dans le cadre d'une défense européenne, fondée sur des alliances et sur des accords de coopération internationale, militaire et industrielle, sans lesquels, compte tenu des limites de la nouvelle programmation, ne peuvent être réunis tous les moyens d'une action d'envergure. Cette orientation va, nous l'avons déjà souligné, au delà de ce que le général De Gaulle appelait *"le développement d'une personnalité européenne de défense"* et constitue une véritable rupture par rapport à la démarche antérieure. Dès lors se pose aussi, au plan de l'indépendance nationale et de la souveraineté française, avec une acuité accrue, la question de la qualité des ressources humaines, spécialement pour notre encadrement supérieur, comparé à celui des armées alliées ou intégrées à des forces ou à des états-majors internationaux. Elle est très largement fondée sur la richesse qu'apportera la plus grande diversité possible des courants de candidature volontaire aux emplois de tous les niveaux, sur la mobilité intellectuelle, sur la facilité à s'adapter rapidement à des situations nouvelles, sur la capacité à se former tout au long de la carrière, sur l'aptitude à changer de métier après un certain temps de service. On peut aussi concevoir que certaines des missions militaires *"de quatrième génération"* (maintien de la paix, interventions humanitaires, ...) impliquent des activités duales et imposent la militarisation temporaire de certains métiers, par le recrutement sous contrat à la durée limitée à l'opération considérée, de professionnels civils pris dans une liste de volontaires préalablement établie.

Citant M. Pierre Messmer, nous avons rappelé que, contrairement à ce que certaines interventions auprès de l'opinion publique ont laissé entendre, l'idée d'une défense française reposant sur une armée entièrement professionnalisée n'est pas une découverte faite ces dernières années : elle faisait partie des solutions envisagées dans

les premières années de la Cinquième République, au moment même de l'adoption du service national, en 1965, au moment de l'abandon des gros effectifs liés à la guerre d'Algérie. Des considérations de politique étrangère ne furent pas absentes de la décision finale de conserver la conscription. La professionnalisation fut alors écartée à la fois comme trop précoce et comme trop complexe pour sa mise en oeuvre immédiate et aussi pour des raisons d'équilibre numérique avec la force militaire renaissante de l'Allemagne. On peut aussi penser que la période de la *"guerre froide"* n'était pas la plus opportune ni la plus favorable à la mise en oeuvre d'une telle mutation.

Après cette date, avec la réalisation opérationnelle de la force de dissuasion qui rend à la France une position stratégique majeure dans le monde, la thèse a été de nouveau défendue du passage à l'armée de métier, dispensant *"le citoyen"*, en tant que tel, *"de participer à la défense sous les armes pour se sentir concerné... L'idée n'étant plus désormais l'encadrement de la masse des citoyens dans une guerre, elle garantit par sa qualité et ses moyens la masse des citoyens contre les périls extérieurs"*. Le militaire redevient *"l'homme d'armes servi par son écuyer, son valet, ses archers, ses coutilliers, son page"*. Cette analyse, faite en 1978 par Alexandre Sanguinetti <sup>16</sup>, est certainement, à son tour, aujourd'hui dépassée par rapport à la situation de la France et à l'état des relations internationales. Elle était marquée par *"l'équilibre de la terreur"*, depuis lors remise en cause par l'effondrement de l'U.R.S.S., et elle ne tient pas suffisamment compte du développement, dans les dernières décennies, d'activités subversives internes ou internationales, liées à l'apparition des États terroristes et au développement des idéologies qui les ont générés. Ces circonstances aggravent désormais et diversifient les menaces ; elles modifient la nature de certains métiers militaires et la mission. Elles imposent aux nations menacées des capacités militaires et policières de réserve et nécessitent le maintien d'une forte cohésion nationale. Cela implique au moins pour la France, au delà du bien modeste APD, une vraie

---

<sup>16</sup> op. précité, p. 354.

formation civique des jeunes nationaux et le maintien de dispositifs d'encadrement, de réquisition des personnes et de participation mobilisatrice de la population pour des mesures de prévention et de protection, ne serait-ce que dans l'hypothèse possible d'une insuffisance du volontariat.

La loi portant réforme du service national prévoit que "*les principes de la défense nationale font l'objet d'un enseignement dans le cadre des programmes des établissements scolaires*" et elle ne fait pas obstacle au maintien ou au renouvellement des mesures pratiques que nous venons d'évoquer. On doit souhaiter que les premières mesures d'application de la professionnalisation soient donc rapidement complétées sur les points ainsi rappelés et aussi que soient tirées toutes les conséquences favorables de la volonté de rénovation du système de préparation militaire.

Même si elle est dépassée, la position doctrinale qui fondait les propositions de la décennie 1970 n'en éclaire pas moins le concept d'armée de profession qui prévaut aujourd'hui dans notre politique de défense. Elle marque aussi la continuité d'un courant de pensée, né dans les années même du début de la Cinquième République, qui a entendu aller au delà de la conception d'une force professionnelle au sein d'une armée de conscription qui fut celle du général De Gaulle dans "*Vers l'armée de métier*".

### **III. VERS LA PROFESSIONNALISATION PAR LES MÉTIERS MILITAIRES** <sup>17</sup>

#### **3.1. L'avenir de la réforme**

La décision de réforme a été prise aussi pour des raisons fondées sur des considérations pratiques, liées à l'évolution des ressources démographiques comparée à celle des besoins militaires ainsi qu'à la constatation de la dérive des conditions d'exécution du service national actif au cours des quinze dernières années. Comme nous l'avions rappelé dans la première partie de notre étude, le concept longtemps écarté, ou tout au moins différé, de

professionnalisation complète a inspiré, dès 1995, un choix politique de renoncer au service militaire obligatoire et universel, arrêté directement par le Président de la République en 1996, élaboré par le gouvernement en 1996-1997 et soumis au Parlement en 1997 sous la forme d'une loi portant réforme du service national. Ce texte, qui se traduit essentiellement par la suspension de l'appel au service actif et l'abandon de la sélection, est aussi la conséquence inéluctable des options déjà prises dans la loi de programmation un an plus tôt. Même si l'on peut regretter l'absence, dans ce processus politique, d'un véritable débat homogène et exhaustif sur l'ensemble de notre politique de défense qui aurait permis une meilleure information d'une opinion publique peu sensibilisée à la question, la succession et la continuité des mesures adoptées sont des données de fond qui marquent l'unité de cette politique au delà des changements de majorité législative. Cette constance, qui fait suite à la persistance de la politique antérieure de 1959 à 1974, est un élément majeur à prendre en considération dans une réflexion sur l'avenir de nos armées et sur les conséquences de la réforme pour la qualité de leurs ressources humaines. Il faut espérer que la continuité soit équivalente dans le domaine de l'équipement des forces.

Dans la mesure où le nouveau gouvernement n'a pas réouvert le débat sur la nature des menaces ni sur le bien fondé de la mutation en cours, même si des craintes sérieuses sont encore exprimées par beaucoup sur la pertinence ou la pérennité de l'analyse, l'approche technique doit cependant se limiter à l'étude des conséquences des décisions votées par le législateur ou qui lui sont soumises.

Il s'agit de mesurer l'impact de la professionnalisation sur le dispositif en personnel des forces et des services militaires et d'en déduire les exigences générales de la nouvelle gestion des carrières. En la phase transitoire actuelle de la réforme, qui n'est déjà plus celle de l'armée mixte mais qui n'est pas encore celle de l'armée professionnelle, le souci principal des responsables militaires ne peut plus être désormais le débat de principe : il est tranché par le Président de la République, par le Premier ministre et par le Parlement. Pour les armées, il s'agit

<sup>17</sup> Dossier "La professionnalisation". *Le Casoar* de l'association "La Saint Cyrienne", n° 144, janvier 1997.

aujourd'hui de bien préparer l'avenir, dans le cadre des missions et des ressources déterminées par les responsables politiques, et de veiller au bon agencement des moyens qui leur sont alloués en fonction des missions qui leur sont fixées. On ne saurait toutefois oublier qu'ils sont tenus à l'obligation de rendre compte aux autorités politiques de l'état des capacités qui leur sont nécessaires pour faire face à l'évolution des menaces et maintenir l'outil militaire en mesure de réagir efficacement à des changements imprévus. Il leur appartient donc, tout en agissant dans le cadre qui leur est fixé, qu'ils ne négligent aucune hypothèse et apprécient les écarts entre les moyens du moment et leur optimisation.

L'expérience doit nous instruire de l'instabilité et de la fragilité du monde actuel et des risques qui en résultent que ce soit pour la France ou pour l'Europe, à travers notamment les exemples de la Bosnie, du Moyen-Orient, du Zaïre, ou de l'Algérie et, plus récemment, de la reprise qui était prévisible des essais nucléaires par les rivaux Indiens et Pakistanais. Le livre blanc de 1994, en formulant six hypothèses, adoptait un principe de prudence pour juger de l'avenir, mais il n'en tirait pas toutes les conséquences quant aux moyens ...

En tout état de cause, la souplesse et l'adaptabilité du système d'hommes doivent demeurer au premier rang des précautions à prendre pour le maintien à niveau de nos moyens et pour son éventuelle remontée en puissance. Il est plus facile, en cas de besoin, de provoquer rapidement un effort supplémentaire d'équipement que de renforcer dans de brefs délais les forces et les services opérationnels en personnel qualifié et entraîné. Toutefois cette capacité à "*remonter en puissance*" postule que le système d'hommes intègre aussi et préserve les compétences et le savoir faire des corps de l'armement, spécialement dans le domaine de la dissuasion et dans ceux des techniques de pointe.

### 3.2. Des incidences à très long terme

Concernant les choix relatifs à la qualité du recrutement et au bon ordonnancement des carrières, il importe de répéter qu'une modification statutaire a nécessairement des incidences sur près de trente ans pour les officiers et de vingt ans pour les sous-

officiers, soit pour l'ensemble des cadres bien davantage de temps que ne nous permet d'en apprécier notre connaissance de l'avenir quant à l'emploi des moyens. C'est ainsi que la réforme statutaire de 1972-1975 atteint à peine aujourd'hui son régime de croisière, alors que les données démographiques, économiques, sociales, technologiques et politiques ont très profondément changé au cours des trente dernières années. La souplesse de gestion, conditionnée par la diversité des carrières et par leur flexibilité, est, compte tenu de cette hystérèse, le facteur le plus déterminant de la solidité du système, de sa pérennité et de l'efficacité durable de la fonction personnel dans les trois armées, la gendarmerie et les services de soutien. Il est regrettable que l'on ne puisse pas en dire autant pour les personnels civils des armées, notamment de l'ordre technique : ouvriers, techniciens, ingénieurs. La réduction des effectifs militaires donnera pourtant au personnel civil un rôle accru qui justifierait un effort de réflexion et de réforme d'une importance comparable à ce qui a été fait pour la fonction militaire. Les questions, selon la dialectique syndicale, "*de la remise en cause des avantages acquis dans le cadre de leur statut et de la garantie de l'emploi*" sont d'un traitement coûteux et délicat, comme vient de le mettre en évidence une grève de quarante cinq jours à l'arsenal de Toulon à propos de la mise en concurrence de la Direction des constructions navales avec les chantiers privés dans le domaine de la réparation.

Pour l'ensemble des "*serviteurs de la défense*", il s'agit donc d'assurer, à l'occasion de la mutation en cours, l'une des conditions essentielles pour que l'institution soit en mesure de répondre aux besoins, non seulement immédiats et non satisfaits, mais à long terme et éventuels de la sécurité du Pays.

### 3.3. Optimisation du dispositif professionnel

Pour ce qui est des militaires du rang professionnalisés, dont la carrière dans ces emplois sera nécessairement courte, ce n'est pas la durée du lien au service qu'il importera d'optimiser. Elle ne devrait pas excéder, dans le meilleur des cas, par contrats successifs, huit à dix ans pour les engagés. Pour les volontaires, la loi la fixe à

5 ans (contrats de douze mois renouvelables annuellement dans la limite de 60 mois). La question essentielle est celle de l'insertion de l'acte de volontariat ou du contrat d'engagement dans un cursus professionnel dont il faut prévoir aussi la phase amont (préformation, préparation militaire et sélection) et la phase aval (débouchés, qualification, reconversion, reclassement, promotion sociale, ...). C'est la bonne analyse de cette trajectoire complète et le sérieux de son pilotage, sans tabler uniquement sur la crise de l'emploi, qui constituent les points clés des études sociales, économiques et juridiques destinées à permettre la définition de ce que seront le recrutement et la gestion des militaires du rang, avec des nuances indispensables entre les trois armées, les divers services, la gendarmerie.

La réussite de la professionnalisation est également subordonnée aux conditions dans lesquelles sera assurée une bonne mobilité sociale, ouvrant une voie autant que possible "*ascendante*" à ceux qui seront candidats aux postes de premier niveau.

Les postes à pourvoir, même au sein d'une même armée ou d'un même service, ne sont pas homogènes. Ils sont, selon les missions, très différents quant au degré de qualification professionnelle exigé et quant au niveau général nécessaire pour le métier exercé. Les uns correspondent à des qualifications ou à des métiers civils : mécanicien, opérateur-radio, infirmier, pupitreux, cuisinier, magasinier, secrétaire, fourrier, conducteur d'automobile ou d'engin de chantier, etc., d'autres sont uniquement militaires : grenadier-voltigeur, tireur-missile, servant de pièce de mortier ou d'artillerie, commando-marine, ...

Pour choisir les "*volontaires dans les armées*" et les engagés, une sélection par âge, par niveau général, par aptitude physique et par qualification professionnelle doit toujours être pratiquée, complétée par des formations destinées, outre une formation militaire commune de base propre à chaque armée ou service, soit à l'adaptation du métier civil à la mission militaire, soit à la formation complète à l'emploi militaire. Pour ceux d'entre eux qui ne voudront pas ou qui ne pourront pas poursuivre une carrière militaire plus

longue par l'accès aux corps de sous-officiers, il sera indispensable qu'après le premier, le second ou le troisième contrat, soit organisé le retour à la vie civile, secteur privé ou secteur public, par la valorisation des formations et de l'expérience acquises pendant la brève carrière militaire. Pour les qualifications militaires sans équivalent civil, une formation de complément et une adaptation seront indispensables. Il convient de noter incidemment que la loi prévoit le maintien outre-mer du service militaire adapté et ouvre aux volontaires la possibilité d'y servir et d'y recevoir une formation professionnelle.

### **3.4. Omniprésence des impératifs de formation**

On constate par ces simples remarques à quel point les questions de formation seront au coeur des problèmes les plus sensibles de la gestion des flux de personnel "*du rang*" des armées professionnalisées. L'administration de la défense devra faire appel, pour remporter cet enjeu élevé, à d'autres compétences que celles des filières militaires ou administratives de formation, sachant que la disparition du service national actif entraînera celle d'une ressource précieuse : "*les scientifiques du contingent*". Les armées devront sûrement aussi revoir la nomenclature des métiers militaires, mieux la rapprocher de la nomenclature générale des qualifications professionnelles ou tout au moins l'adapter. Les directions de personnel militaires devront se considérer davantage comme partenaires des instances professionnelles en charge des emplois, à l'échelon national comme aux échelons régionaux ou locaux.

La question peut se poser du choix entre une structure unique de reconversion à l'échelon ministériel ou de la prise en charge complète de cette fonction par chaque direction de personnel. Pour notre part, la seconde solution nous semble plus réaliste et plus efficace parce que plus proche des intéressés, s'agissant non d'une mission d'administration centrale mais d'un service extérieur. Tout au plus devrait-on prévoir une instance de coordination, animée par les directeurs de personnel ou par leurs représentants. Il est souhaitable de compléter le dispositif par des mesures "*d'externalisation*" : sur ce point, l'expérience d'un relais tel que l'ARCO

(Association pour le reclassement civil des officiers et des sous-officiers) et l'existence d'associations privées comme l'ASCVIC (Association des saint-cyriens dans la vie civile) représentent des acquis précieux qu'il importe de faire fructifier et d'aider à se coordonner.

Étant donné sa fonction dans l'État, notre Armée durera certes aussi longtemps qu'existera la souveraineté française, mais nos forces et nos services ne seront efficaces dans toutes leurs missions les plus diverses que grâce à leur capacité d'attirer, de former, de motiver, de sélectionner et de conserver à leur service des éléments de qualité, correspondant aux spécialités très diverses d'une armée moderne confrontée à des missions de plus en plus variées. Dans ce domaine, l'abandon du caractère obligatoire du service et l'atténuation des contraintes qui jusqu'à présent pesaient légalement sur tous les jeunes citoyens restreint considérablement l'étendue des ressources ouvertes aux armées, y compris pour les formes antérieures de volontariat (EOR et SOR). De ce point de vue, l'exemple du Service de Santé des armées, qui par ailleurs reçoit de plus en plus de missions quasi-autonomes (grandes catastrophes, médecine humanitaire, actions de prévention ou d'aide à la reconstitution des services médicaux à la sortie de crise, ...), est particulièrement caractéristique de la mutation et des restrictions imposées au recrutement pour un temps limité du personnel spécialisé, complémentaire du personnel de carrière. C'est une chose pour un jeune interne d'accepter d'accomplir une obligation légale dans des missions de sa profession, c'en est une autre de faire acte de volontariat pour interrompre ou infléchir un cursus très long par un passage non obligatoire dans le Service de Santé des armées. Des formes attractives et motivantes nouvelles sont à inventer et à promouvoir par les responsables de ce très grand service, pour maintenir le haut niveau de qualité qui est traditionnellement le sien grâce à ses cadres et à ses personnels d'active et de réserve.

### **3.5. Individualisation de la gestion des carrières**

Dans une armée d'active plus réduite et professionnalisée, abstraction faite des

comparaisons avec les anciens effectifs du contingent dans l'armée mixte, les carrières courtes seront plus fréquentes et les emplois supérieurs proportionnellement moins nombreux, alors que les emplois de niveau intermédiaire devraient croître. La gestion individualisée des projets professionnels, notamment l'organisation d'une reconversion relativement précoce pour un effectif élevé, prendra une importance nouvelle, car les nécessités du recrutement et de la formation seront, à tous les niveaux, de plus en plus qualitatives et singulières et de moins en moins quantitatives et uniformes, tout spécialement pour une bonne sélection des candidats à la poursuite d'une carrière longue et à l'accès aux emplois de l'encadrement supérieurs.

L'armée de terre dispose à cet effet d'un atout important qui est la très solide organisation de son enseignement militaire supérieur, scientifique et technique (EMSST) dont le modèle en voie d'adaptation peut servir à éclairer la démarche générale. Complémentaire de la filière plus ancienne et plus traditionnelle de l'*"École supérieure de guerre"* qui est née des enseignements de la défaite de 1870<sup>18</sup>, l'EMSST, depuis cinquante ans, est consacré à la formation supérieure des officiers pour la satisfaction des besoins de l'armée de terre et du ministère de la défense en responsables de haut niveau et en spécialistes compétents dans une large palette de disciplines liées à des métiers :

- sciences de l'ingénieur ;
- sciences humaines, économiques et sociales ;
- langues étrangères, relations internationales ;
- administration.

Cet enseignement, dont la qualité élevée est unanimement reconnue, est dispensé par les universités, les grandes écoles ou les instituts, mettant les jeunes officiers en contact, en cours de carrière à l'issue de leurs premières expériences de troupe, par les mêmes enseignements, avec les futurs cadres supérieurs de la nation qui seront leurs interlocuteurs privilégiés dans la haute

---

<sup>18</sup> Conformément à sa vocation initiale, l'École de guerre (DEMSAT) redevient en charge de la "doctrine".

administration, dans la recherche et dans l'industrie. Ces officiers se voient délivrer les mêmes diplômes. Il s'agit d'une formule très moderne de formation de l'encadrement supérieur des armées, destinée à opérer chez l'officier la synthèse entre le militaire d'une part et l'ingénieur ou le "manager" de l'autre.

Par ailleurs, pour l'armée de terre, se dégagent deux filières de carrières différenciées entre la voie "commandement" et la voie "expert" qui ne se confondent pas totalement avec la dualité Ecole supérieure de guerre - EMSST. Encore faut-il que cette différenciation ne soit pas comprise comme une subordination d'une des filières à l'autre ou comme un critère de moindre responsabilité et que les deux voies soient les moyens indissociables et complémentaires d'une sélection des élites, offrant des carrières attractives et des chances comparables d'aboutir aux emplois de haute responsabilité. La réforme passe donc aussi par celle des conditions d'accès aux formations et aux emplois supérieurs interarmées.

Enfin, du point de vue de l'enrichissement indispensable des ressources humaines, une sélection en cours de carrière beaucoup plus ouverte constituerait un atout supplémentaire pour attirer des candidatures aussi variées, aussi nombreuses et de valeur aussi élevée que possible. Elle aurait pour effet, dans le cadre du volontariat, d'ouvrir le métier des armes à des jeunes gens motivés et de haute qualité intellectuelle, morale et humaine, ayant suivi, pour des causes diverses, des filières de formation différentes de celles qui concernent la préparation aux concours d'entrée aux grandes écoles militaires ou l'engagement précoce pour une carrière de sous-officier.

### 3.6. Le lien Armée-Nation

En ce qui concerne le lien armée-nation, les enseignements destinés aux cadres de réserve seront à réorganiser entièrement, lorsque sera adoptée la loi qui les concerne. De même n'aura-t-on garde d'oublier la mission de l'Institut des Hautes Etudes de la Défense Nationale (IHEDN), récemment transformé en établissement public, pièce essentielle du lien "Armée-Nation" à niveau

élevé, pour le rapprochement des élites civiles et militaires indispensables à la défense nationale. Il importera d'en assurer la pérennité en évitant que cette transformation en établissement public ne le prive, bien au contraire, des moyens raisonnables dont il disposait jusqu'à maintenant. L'association des anciens auditeurs de l'IHEDN, par ses activités et par les liens qu'elle développe, est un bon exemple de l'opportunité qu'il y a à encourager une vie associative centrée sur les questions de défense et sur l'entretien du sens civique des cadres de la nation et, plus largement, de tous les citoyens.

**En conclusion**, du point de vue politique, le débat de fond sur la pertinence de la réforme, désormais irréversible, ne pourra être clos que dans la mesure où seront assurés, malgré l'abandon de la conscription, le maintien du lien fondamental entre la citoyenneté et la défense de la Patrie et l'alimentation quantitative et surtout qualitative du système d'hommes des armées.

L'une des conditions majeures, du point de vue technique, pour aller efficacement vers l'armée professionnelle est que soit affirmé, au delà de la définition organique et financière du nouveau format et du respect des engagements budgétaire, le concept juridique de professionnalisation. Cette définition doit être appuyée sur une analyse scientifique, capable de fournir un modèle permanent de gestion s'appliquant, à la fois par métiers et par types différenciés de carrières, à une fonction militaire rénovée, fondée sur des **emplois** comme dans l'industrie plutôt que sur des **corps** comme dans la fonction publique traditionnelle. Une telle mutation s'inscrit sans difficulté dans la continuité d'une tradition française qui fait de la condition militaire, quelle qu'en soit la source de recrutement, une situation spécifique. Elle justifie par les limitations imposées à l'usage de la force armée, "essentiellement obéissante", à l'intérieur comme à l'extérieur du territoire, le système particulier de la Fonction militaire, non réductible à la conception générale du service public, mais ouverte ou

imposée à tout citoyen qui sert les armes de la France.

Associant métiers et statuts d'emploi, le concept ainsi dégagé de la réforme de la professionnalisation et du volontariat doit trouver sa place dans le dispositif général et spécifique définissant "*l'état militaire*", tel qu'il a été fixé par la réforme statutaire de 1972-1975. Malgré le regret et la crainte que l'on éprouve que n'ait pas été inventée une forme rénovée et allégée de service militaire, adaptée à la sauvegarde du lien armée-nation, au moins doit-on se féliciter que le législateur, plutôt que de céder à la tentation d'une banalisation du service de défense, ait prévu que le volontariat soit une "*nouvelle catégorie de militaires et que cette formule ... s'intégrera à la loi portant statut général des militaires*". Ce statut général a réussi la synthèse entre les droits et devoirs généraux de toute personne placée sous les drapeaux d'une part et l'existence de modes diversifiés de recrutement et d'agencement des carrières d'autre part. Il institue, quels que soient la source de recrutement, la formation, l'emploi, le lien au service, un dispositif d'obligations et de contraintes propres au métier des armes, garantit des contreparties et affirme le droit à des compensations légitimes au bénéfice des serviteurs de la défense. Il est aujourd'hui encore le texte fondateur qui permet toutes les mesures adaptées à l'armée de notre temps et à la nouvelle fluidité de l'agencement et de la durée des carrières et marque, au delà de la mutation vers l'armée professionnelle, la continuité de notre culture militaire.

J.-C. R.