

## Place des militaires au sein du ministère des armées

### SOMMAIRE

La place des militaires au sein du Ministère des Armées (GCA Alain Bouquin).....	2
« Métier des armes : une porte se ferme » (GA Bentégeat) .....	6
Spécificité et cœur de métier (GCA Thomann).....	8
Haut commandement et civilianisation des armées (GA Faugère).....	11
« Civilianisation », le grand remplacement n'est pas pour aujourd'hui ! (GDI Baylion).....	18
Les militaires sont-ils solubles dans la « modernisation » des armées ? (GCA Verna) .....	23
Les militaires et le temps de travail (GCA de Braquillanges) .....	30
La Bundeswehr, armée « parlementaire » : de la limite des comparaisons entre partenaires. (GBR de Becdelièvre) .....	35

---

***Association selon la loi de 1901, le G2S est un groupe constitué d'officiers généraux de l'armée de terre qui ont récemment quitté le service actif. Ils se proposent de mettre en commun leur expérience et leur expertise des problématiques de défense, incluant leurs aspects stratégiques et économiques, pour donner leur vision des perspectives d'évolution souhaitables de la défense.***

## La place des militaires au sein du Ministère des Armées.

*Par le général de corps d'armée (2S) Alain Bouquin*

Poser la question de la place des militaires au sein de leur propre ministère peut sembler être une idée bien saugrenue... et pourtant.

Ce ministère vient de retrouver l'appellation « **des armées** », qu'il avait déjà eue entre 1945 et 1974. Il y a de bonnes raisons à cela. Car il faut rappeler deux constats de base très simples et très factuels :

- **L'engagement armé** (victorieux !) en est **la fin** ;
- **Les forces armées** en sont **le moyen**.

Or, historiquement, en France, en dépit de ce fort tropisme armé, deux logiques d'organisation et de fonctionnement opposées semblent se dessiner :

- La première, jamais véritablement mise en œuvre, aurait consisté à **tout subordonner à la finalité militaire**, guerrière, et à confier l'intégralité des leviers d'action aux chefs militaires, en tête desquels le CEMA, dans un souci de cohérence d'ensemble, sur le mode et dans l'esprit d'un « généralissime ».
- La seconde, qui a prévalu jusqu'à présent, a conduit à cantonner de plus en plus le militaire à sa seule fonction guerrière ; elle trouve son aboutissement aujourd'hui avec le concept du « **cœur de métier** » qui vise à ne « mettre de la militarité » que là où elle est indispensable à la conduite des opérations.

On ne se rend pas toujours compte de la **manière péjorative et réductrice dont ce principe du « cœur de métier » a pu être ressenti par les militaires**.

Il apparaît comme posant une forme de « limite à notre légitimité » : celle-ci ne s'exerce en effet plus sur l'ensemble du spectre de la défense. Il était donc inévitable que cette orientation soulève parmi un grand nombre d'entre nous des doutes sur la considération que nous porte le politique : sommes-nous devenus uniquement des praticiens de la violence armée à l'exclusion de toute autre forme de réflexion sur le cadre de la défense de notre pays ? Sommes-nous définitivement trop spécialisés, et cantonnés à des savoir-faire tactiques, pour porter un regard plus large sur la stratégie, les capacités ou les relations internationales dans leur globalité ? Sommes-nous forcément inaptes à l'exercice de responsabilités sur des dossiers trop techniques comme les finances, les ressources humaines, l'infrastructure ou le soutien du fait d'une présumée monoculture opérationnelle ?...

Cette vision d'une séparation théorique entre le cœur de métier et « le reste » présente un autre inconvénient : celui de créer un biais entre deux populations au sein du ministère : d'un côté le militaire qui ne doit s'occuper que de faire la guerre ; de l'autre un civil, présumé plus efficace, qui aurait pour tâche de mettre en place toutes les conditions permettant au militaire de se battre efficacement. Cette séparation est source de préjugés qui ne facilitent pas les relations.

Or il ne devrait en aucune manière s'agir d'opposer deux types d'acteurs de la défense, d'un côté des soldats animés d'une vocation de combattants, portée par des valeurs de sacrifice et de disponibilité, et de l'autre des civils aux motivations plus essentiellement professionnelles. L'expérience montre que la cohésion autour des valeurs et de l'esprit de défense est bien plus forte qu'on ne le suppose parfois, toutes origines confondues.

Cette vision a également pour conséquence de renforcer une forme d'élitisme (vis-à-vis des civils, mais aussi entre militaires) néfaste à notre cohérence d'ensemble : seule la fonction consistant à défendre notre pays par les armes serait noble ; le reste, la logistique, l'intendance, le soutien, ne seraient que des fonctions annexes peu valorisantes pour les soldats que nous sommes...

La réalité doit donc être nuancée. Elle doit surtout être raisonnée **en fonction des domaines considérés**. Quelques exemples...

En matière de **préparation de l'avenir** et de **capacités**, le partage est assez exemplaire : les militaires restent garants de l'expression des besoins ; car ce sont finalement les utilisateurs qui doivent pouvoir dire ce qui leur est nécessaire pour le combat.

En revanche, il appartient à des ingénieurs (militaires à la DGA et civils dans l'industrie de défense) de définir l'état de l'art, les techniques à mettre en œuvre, les investissements à consentir et les conditions d'acquisition des systèmes afférents.

Pour ce qui touche aux **ressources humaines**, la question est moins simple. L'administration est devenue un sujet complexe ; elle a sans doute vocation à être confiée à de vrais spécialistes, mais elle ne constitue pour autant pas le cœur des enjeux. Car l'administration est loin d'être « le tout » de la RH : formation, parcours professionnels, besoins en compétences, taux d'encadrement, sélection et recrutement, référentiels en organisation... sont autant de processus complexes conditionnant l'équilibre et la performance de l'outil opérationnel ; ce sont des enjeux militaires qui exigent d'être pris en compte avec une expérience militaire.

L'essentiel est ailleurs : si on demande à un chef opérationnel quel que soit son niveau d'aller se battre pour la défense de son pays, au risque de sa vie si nécessaire, le moins qu'il puisse exiger en retour est de le faire avec des subordonnés qu'il aura lui-même sélectionnés, formés et désignés. C'est là l'essence de la gestion des RH au sein des armées. Et c'est pourquoi elle doit rester de la responsabilité de la hiérarchie militaire, pour ce qui concerne les personnels sous statut militaire au moins... L'« autorité fonctionnelle » qui a été attribuée au DRH-MD doit donc impérativement préserver cette exigence toute simple : un chef de guerre ne part au combat en totale confiance qu'avec les guerriers qu'il a choisis et entraînés, prérogatives qui doivent rester siennes sans contraintes !

Dans le domaine de la **communication**, les choses semblent avoir dérivé dans le sens d'une mainmise progressive du politique sur la fonction. Ce qui peut sembler parfois abusif, surtout quand elle paraît viser à ne valoriser que l'action politique au détriment de l'information de la nation et de ses représentants.

Un partage plus approprié devrait sans doute s'appliquer, laissant à une communication centralisée et ministérielle le soin de présenter le « pourquoi » (les attendus, l'effet final recherché), et permettant à une communication militaire d'exposer le « comment ». Car qui mieux qu'un militaire peut expliquer ce qui se passe réellement sur le terrain ?

En matière de **soutiens** les choses sont plus compliquées. Celui dédié à la vie courante, en garnison, peut évidemment être très simplement confié à des personnels civils, sous-traité ou externalisé. Celui à vocation opérationnelle ne doit pas l'être car un cuisinier, un mécanicien ou un médecin projetés sur un théâtre d'opération sont amenés à se retrouver dans des situations de combat dans lesquelles leur action ne peut être menée que sous un statut et un uniforme de soldat.

Le problème est que c'est souvent le même homme ou la même femme qui seront conduits à exercer le même métier alternativement en situation de paix en métropole et en situation de crise ou de guerre... Comment pourront-ils le faire correctement en opérations, s'ils ne s'y sont pas préparés au quotidien dans la vie courante ?

Concernant les **finances**, elles relèvent souvent d'une expertise et de compétences très pointues qui exigent un apport de spécialistes. De là à subordonner la consommation de la totalité des crédits à des personnels hors chaîne militaire, il y a une forme de défiance qui peut paraître exagérée. Quant à la programmation des crédits budgétaires, elle doit être parfaitement articulée avec celles de l'activité, du fonctionnement et de l'équipement, tous sujets sur lesquels les chefs militaires doivent conserver la main.

Les mécanismes de la LOLF sont finalement vertueux, confiant la responsabilité de grands programmes budgétaires à des autorités bien identifiées, qui en rendent compte à la représentation nationale. Mais les principes de la LOLF sont-ils vraiment restés mis en œuvre au sein de la Défense ?...

Pour ce qui touche aux **relations internationales**, le domaine a toujours été source de rivalités : existe-t-il une « diplomatie de défense » ? Et si c'est le cas, doit-elle être confiée aux militaires eux-mêmes ou demeurer une émanation d'une politique plus globale élaborée au Quai d'Orsay, et animée par de « vrais » diplomates au sein du ministère des armées ? Ceux d'entre nous qui ont eu l'opportunité d'exercer des responsabilités opérationnelles au sein de l'OTAN savent que d'autres modes de fonctionnement existent, et qu'ils ont leur efficacité...

On pourrait poursuivre cette revue fonctionnelle. L'idée qui en ressort est que **les logiques de finalité opérationnelle et de compétences doivent pouvoir se conjuguer intelligemment**. Et peut-être mieux s'articuler que dans la pratique actuelle. Un rééquilibrage est probablement nécessaire pour un fonctionnement plus harmonieux.

Dans ce contexte, plusieurs sujets méritent d'être examinés. Ils sont au cœur du dossier que propose le G2S :

- Le sujet du **statut militaire**, de ses fondements et de son utilité, est plus que jamais d'actualité ;
- Le sujet de la **civilianisation** est à traiter avec soin ; on perçoit qu'elle est trop souvent conduite de façon « rampante », selon une logique plus idéologique que d'efficacité globale ;
- La **spécificité militaire**, traitée dans un précédent dossier du G2S, demeure une question adjacente ;
- Les questions d'**externalisation**, et d'éventuels abandons induits, sont à examiner ;
- Le sujet du **temps de travail** peut sembler relever de considérations plus anecdotiques ; il constitue cependant, très conjoncturellement, une menace existentielle sur le fonctionnement des armées et nous paraît devoir être traité de toute urgence ; la disponibilité et le temps de travail caractérisent ce qui doit continuer à différencier militaires et civils au sein de la défense ; pour les premiers la référence reste la mission à exécuter, sans préjuger du temps à y consacrer ; pour les seconds la règle est davantage celle d'un volume de travail à fournir dans un cadre espace-temps donné.

En complément, un regard sur ce qui se fait en **Allemagne** sur ces différents thèmes est proposé au lecteur : il permet de relativiser certaines pratiques qui correspondent à des cultures différentes...

Plus largement c'est le thème de la **place des militaires dans la Nation**, de leur fonction et de leur rayonnement, au-delà des missions qu'ils remplissent pour leur pays, qui est central.

Nous avons une vocation globale de défense, pas uniquement par les armes ; et nous avons un rôle éducatif dont l'universalité repose sur des valeurs qui sont à la fois celles de notre pays et celles liées à notre état de soldats. C'est d'ailleurs un point de vue que semble partager notre nouveau président : c'est ainsi qu'il entend faire des armées l'acteur principal et le support d'un futur service national universel rénové (ce sujet fera l'objet d'un prochain dossier du G2S).

C'est pourquoi il nous semble vital de pouvoir continuer à apporter à nos concitoyens ces savoir-être et ces savoir-faire que nous avons choisis, au jour de notre engagement, de mettre à leur service.

## « Métier des armes : une porte se ferme »

*Par le général d'armée (2S) Henri Bentégeat  
(article paru dans Le Figaro - septembre 2013)*

Afghanistan, Lybie, Mali, Syrie peut-être demain, nos armées volent d'un engagement à un autre, heureuses et fières de servir, oubliant, dans l'ardeur des opérations, les perspectives moroses de la loi de programmation militaire ; ignorant surtout la révolution silencieuse qui bouleverse l'organisation du ministère de la défense et pourrait, si l'on n'y prend garde, ébranler les fondements de l'institution militaire.

La place et le rôle des chefs militaires au sein de ce qui fut longtemps le ministère des armées ont été parfois contestés au cours des dernières décennies. La haute fonction publique, soutenue par les cabinets et le contrôle général des armées, a toujours lorgné vers les postes de responsabilité de ce ministère atypique. Le général Lagarde, il y a 30 ans déjà, disait aux stagiaires de l'École de Guerre : « on aurait tort de n'y voir qu'un conflit d'intérêts corporatistes. Ce sont deux visions qui s'affrontent : d'un côté, le nôtre, la subordination de toutes les activités à la préparation opérationnelle, de l'autre, celui des civils, le primat de la gestion budgétaire. Cette dernière approche peut séduire, car elle est plus perméable aux pressions politiques... ». Nous n'en crûmes pas un mot. Nous avons tort.

La relève des généraux par des hauts-fonctionnaires à la tête d'institutions, comme le SGDN ou la DGSE, aurait pu nous alerter, mais le caractère interministériel de ces postes pouvait expliquer le changement de portage. Surtout, en parallèle, le développement de l'interarmisation recentrait les armées et le ministère sur leur raison d'être, la préparation et la conduite des opérations. La guerre du Golfe avait montré l'urgente nécessité de dépasser les intérêts particuliers de chaque armée (Terre, Marine et Air) en les subordonnant aux impératifs des opérations interarmées. Et, depuis vingt ans, nos engagements incessants dans les Balkans, en Afrique, au Moyen-Orient et en Afghanistan avaient progressivement donné une place centrale, au sein du ministère, au chef d'état-major des armées.

Consacrée par les décrets de 2005 et 2009, cette évolution stabilisait et consolidait la charnière politico-militaire en donnant au CEMA les moyens d'exercer son rôle de conseiller militaire du gouvernement. Certains s'en étaient inquiétés, craignant que le ministre de la défense peine à imposer son autorité à un « proconsul » trop puissant. C'était ignorer le poids incontournable, au sein du ministère, du Délégué général pour l'armement, assis sur son socle industriel et social, et du Secrétaire général pour l'administration, détenteur des leviers de la finance et de la gestion.

La défiance de principe à l'égard du loyalisme des officiers est non seulement infondée mais surtout incompréhensible pour des générations de militaires élevées dans le culte de l'obéissance républicaine. A une époque tristement marquée par l'affaire Dreyfus et l'affaire des fiches, Jaurès avait fait litière de ces accusations en démontrant la constance de la soumission des chefs militaires aux responsables politiques.

Aussi les vraies raisons qui conduisent aujourd'hui à retirer au chef d'état-major des armées une part importante de ses responsabilités pour les confier à des fonctionnaires civils se résument-elles dans une formule lapidaire : « il faut recentrer les militaires sur leur cœur de métier ». En clair, les généraux ou amiraux seraient des techniciens du combat, peu aptes à gérer des hommes, des finances, des relations internationales, voire des services logistiques.

Cette vision réductrice de la fonction militaire va à l'encontre de traditions millénaires qui exaltaient les rôles de stratège, d'administrateur ou de logisticien comme autant de facettes indispensables au bon exercice du métier des armes. Elle est surtout antinomique des exigences des conflits modernes où l'intelligence de situation, à tous les échelons, requiert une vision large, bien au-delà de la maîtrise technique des armes, où le dialogue international est la règle, où l'administration d'un secteur, le contact avec la population et la manœuvre logistique sont des facteurs essentiels du succès.

L'évolution sémantique est révélatrice des changements de mentalité. Venues d'Europe du nord où le refus de la guerre et la foi absolue dans le « soft-power » ont marginalisé les armées, certaines expressions, ignorées dans le monde anglo-saxon, se sont imposées progressivement en France. « L'outil militaire » ou « l'expert militaire » renvoient à une vision technicienne du métier des armes. La tentation d'y recourir est d'autant plus grande que la haute technologie est présente partout sur les théâtres d'opérations. On en vient à oublier que ce sont des hommes et des femmes qui conçoivent et conduisent ces opérations, qui endurent et qui souffrent et qui risquent leur vie ou leur intégrité physique pour protéger leurs concitoyens.

La prudence et la réversibilité s'imposent donc dans la mise en œuvre de réformes qui peuvent affecter profondément l'exercice futur du métier des armes. Dans un système où les chefs militaires n'auraient plus la capacité d'influer sur les choix majeurs des responsables politiques, on prendrait le risque d'une triple évolution, souvent constatée dans les pays européens où les militaires sont tenus en suspicion : syndicalisation, politisation des élites et découragement des meilleurs.

Dans l'univers aseptisé des officiers « recentrés sur leur cœur de métier », on ne rencontre, bien sûr, ni Napoléon, ni De Gaulle, mais c'est aussi Foch, Lyautey, Leclerc ou de Lattre à qui on ferme la porte.

## Spécificité et cœur de métier

*Par le général de corps d'armée (2S) Jean-Claude Thomann*

L'évolution récente du ministère des Armées, ex-ministère de la Défense, initiée sous le quinquennat Sarkozy et accentuée sous le quinquennat Hollande, se caractérise par une « civilianisation » croissante de fonctions assurées antérieurement par du personnel militaire et un transfert au profit de cadres civils de postes de responsabilité majeurs attribués jusqu'alors aux officiers supérieurs et généraux et ce, tant au niveau des instances ministérielles proprement dites que dans le domaine de l'administration générale et du soutien des forces.

Pour légitimer cette orientation tout sauf innocente, et dans un contexte de déflation générale des effectifs et cadres militaires, accompagnée en parallèle d'une surprenante revalorisation de certains corps civils entraînant par là une augmentation relative des cadres civils de direction, a été élaboré un argumentaire officiel prétendument en harmonie avec celui de la hiérarchie militaire, car c'est bien le commandement qui est à l'origine de l'expression sur laquelle ce discours justificatif s'est appuyé : il s'agit du fameux « **recentrage sur le cœur de métier** ».

L'utilisation de l'expression « recentrage sur le cœur de métier » constitue en fait un superbe exemple de détournement d'une référence interne à l'institution militaire, dont la finalité, très précise et circonstancielle, a été totalement dévoyée pour justifier auprès des militaires des mesures allant totalement à l'encontre de leur intérêt en tant que population spécifique.

Quel a été le cheminement de cette belle manœuvre de déception, c'est-à-dire visant à leurrer sur les fins poursuivies ?

L'expression « cœur de métier » est née au début des années 2000 de la nécessité, pour une institution passant de la conscription à la professionnalisation, de redéfinir ses priorités, compte tenu de la diminution corrélative de son format, et donc de ses effectifs, avec l'impératif de rentabiliser au maximum le coût du soldat professionnel en consacrant l'essentiel de la ressource humaine aux fonctions directement opérationnelles. Il s'agissait donc de prendre acte de ce qu'il n'était plus possible de prescrire aux forces armées les nombreuses tâches annexes et plus ou moins indues autorisées antérieurement par le fait que la conscription revenait à disposer d'une main d'œuvre nombreuse et quasi-gratuite.

Parallèlement, la mise en avant de l'expression, à usage de slogan interne, avait pour but de corriger certaines dérives affectant d'une part la culture des militaires héritée de la guerre froide et des opérations des années 1990, et d'autre part la fonction recrutement, qui, confrontée au besoin de trouver très rapidement les soldats nécessaires pour mettre sur pied une armée professionnelle, menait des campagnes publicitaires gommant par trop la spécificité « opérationnelle » du métier des armes.



En effet, il s'agissait de lutter contre une première dérive qui consistait à mettre sur un même plan, dans les années 1980, les vocables commandement et management, avec un discours privilégiant de plus en plus au fil des ans le second terme au détriment du premier. Dans une armée de « non-emploi » façonnée par la guerre froide, et dans un contexte marqué par un antimilitarisme à plusieurs facettes (de l'extrême-gauche aux héritiers militants pacifistes et « new age » de mai 1968) et, parallèlement, dans la sphère des responsables civils, politiques, économiques et culturels, par un certain mépris pour « la chose militaire » et ceux qui l'exerçaient, il s'agissait alors pour les autorités militaires de démontrer la capacité de l'encadrement à « gérer » les unités aussi bien que les civils le font dans l'entreprise. Et les parallèles entre unités militaires et entreprises de fleurir à tout va, tout ceci s'accompagnant de la nécessité urgente de doter les cadres militaires de diplômes glanés dans le civil et démontrant là encore qu'un militaire pouvait être aussi intelligent qu'un civil (ce qui, pour beaucoup de nos concitoyens de la fin du XX<sup>e</sup> siècle pouvait être une véritable découverte...) et donc trouver sa place dans la société « moderne ».

Une deuxième dérive, qu'il convenait de combattre, résultait du concept de « soldats de la paix », issu de la nécessité de gérer en multinational, avec une violence minimale et dans le cadre d'un consensus international toujours très fragile, les multiples crises auxquelles la fin de la guerre froide permettait de surgir ou resurgir. Dans ce contexte de « maîtrise absolue de la force », très proche de son « non-emploi », le centre de gravité des états-majors comme des actions des unités sur le terrain glissait de plus en plus vers des préoccupations d'ordre civil, mouvement se traduisant par un rôle toujours plus important de la fonction CIMIC (ou affaires civilo-militaires) dans l'organisation du commandement opérationnel. Ainsi, dans le cadre d'une « approche globale » de la résolution des crises, l'outil militaire était appelé à prendre en charge de nombreuses fonctions relevant stricto sensu des capacités civiles ou à s'ériger en simple force d'observation et de police internationale. Il risquait d'en perdre peu à peu, en particulier en matière de culture opérationnelle, ses capacités de combat et d'engagement de haute intensité.

En parallèle, les « ficelles » utilisées pour recruter massivement, en masquant souvent les exigences spécifiques du métier des armes et en mettant en lumière un métier à exercer aussi « civilianisé » que possible dans une présentation faite pour attirer le chaland et faire du chiffre, conduisaient à un turn-over de personnels, fourvoyés et quittant rapidement l'institution, à la fois très onéreux du fait des coûts de formation et déstabilisant pour des unités en mal de ressource humaine.

C'est donc essentiellement pour ces raisons que le commandement, à l'aube des années 2000, a éprouvé le besoin de recadrer le système, de redonner une priorité claire à « l'opérationnel », que ce soit dans sa culture, dans ses fonctions ou dans l'organisation générale de l'armée de terre. Pour traduire cette volonté, le discours de la hiérarchie a bien été de « recentrer sur le cœur de métier », ce qui supposait qu'il avait été quelque peu perdu, ou du moins que, dans le nouveau contexte, la cible devait être reprécisée et l'effort pour satisfaire à « l'opérationnel » devait être amplifié.

Ce discours a été bien entendu, à tous les échelons de l'armée de terre, car in fine il satisfaisait le soldat qui habite chaque militaire. Par ailleurs la multiplication d'opérations de plus en plus violentes et relevant de l'art de la guerre justifiait incontestablement le virage opéré avec la professionnalisation de 1996 et ce « recentrage » du début des années 2000. La spécificité du métier des armes était officiellement et concomitamment remise à l'honneur, du moins par un discours politique reconnaissant vaille que vaille la place particulière du soldat dans la nation.

Cette embellie n'allait pourtant pas durer, car très vite les politiques de tout bord allaient s'échiner, par différents textes et mesures, à gommer tout ce qui dans la spécificité militaire pouvait représenter un risque, une menace, ou plus simplement une gêne dans l'exercice du primat du civil sur le militaire au sein de l'Etat. On s'épargnera ici la recherche des causes d'une attitude de défiance bien souvent incompréhensible pour le militaire contemporain, qui est, disons-le clairement, profondément républicain et à des années-lumière de tout esprit de sédition institutionnelle.

Mais on ne peut que constater que la manœuvre générale de l'autorité politique avait pour but, en limitant par tous les moyens sa spécificité, de ramener plus ou moins insidieusement l'institution militaire au simple rang d'organe technique d'exécution de l'Etat, et de facto, de lui interdire ainsi de se manifester sur les problèmes censés n'être ni de son niveau ni de sa responsabilité, en l'occurrence la politique de Défense, la prospective stratégique, les relations internationales de Défense et la gestion générale de l'organique des armées, c'est-à-dire le budget, les ressources humaines et l'infrastructure. Cette volonté se traduisait au sein du ministère par un transfert plus ou moins progressif de fonctions de haute direction du militaire vers le civil.

Elle se justifiait par un argumentaire fourni par le commandement lui-même, ce qui le rendait d'autant plus incontestable pour l'institution militaire : *le recentrage sur le cœur de métier* ! La civilianisation des responsabilités de direction et de gestion allait enfin permettre aux cadres militaires de se consacrer pleinement à leur finalité opérationnelle, celle-ci étant bien évidemment entendue comme la seule capacité technique à mettre en œuvre la force sous l'autorité civile.

En conclusion de ce bref aperçu de la saga qu'a constitué l'expression « *cœur de métier* » pour les militaires, on doit relever le paradoxe qui consiste d'une part à nier toujours plus la spécificité du métier des armes et d'autre part, en « civilianisant » de plus en plus de fonctions majeures au sein même du ministère désormais des Armées, de réduire le champ de responsabilité des cadres militaires au seul domaine totalement spécifique que constitue leur « cœur de métier », c'est-à-dire l'emploi opérationnel de la force armée.

Mais surtout, face à ce singulier effet « boomerang » d'une expression dévoyée de sa finalité première, on peut s'incliner devant l'habileté de la manœuvre des autorités civiles et saluer en disant : « chapeau l'artiste ! », tout en reconnaissant hélas néanmoins que dans cette affaire les militaires ont eux bien « mangé leur képi ou casquette » et n'ont pas fini de payer le prix de ce rétrécissement drastique de leur sphère de responsabilités !

## Haut commandement et *civilianisation* des armées

par le général d'armée (2s) Jean-Marie Faugère

Par un mouvement amorcé à la fin de la Seconde guerre mondiale, force est de constater l'accélération de l'effacement progressif depuis le début des années 90, du haut commandement militaire dans l'appareil d'Etat. Les causes en sont diverses. Elles répondent à l'évolution des sociétés occidentales, à tout le moins européennes, mais aussi à la tendance générale d'une emprise croissante de l'administration civile sur tous les secteurs d'intervention de l'Etat, eux-mêmes quantitativement en hausse ; phénomène qui n'épargne pas les domaines réputés régaliens. Pour leurs promoteurs, l'institution militaire n'avait aucune raison d'y échapper et les ministres successifs de la défense – des armées, désormais - avec leur cabinet ont poursuivi cette *normalisation* que d'aucuns jugeaient indispensable et inévitable pour un ensemble de raisons que nous analyserons sommairement.

La première d'entre elles pourrait être, dans l'esprit des élites qui nous dirigent, la disparition de la probabilité d'une guerre en Europe alors que la France ne se connaît aujourd'hui aucun ennemi de nature étatique. Le fait que les nombreuses interventions sur les théâtres extérieurs des armées françaises soient conduites au nom de la « gestion de crise », sans aucune déclaration de guerre au sens juridique du terme, illustre cette évolution, alors que bon nombre d'entre elles, où la France n'était pas toujours partie prenante, se déroulaient en dehors du cadre du droit international (Irak en 2003, Afghanistan dès 2001) ou dans des circonstances juridiques contestables (Kosovo, 1998-99) au regard de ce droit.

La désaffection des élites pour la chose militaire attire dans ce mouvement celle du peuple, d'autant que la réduction continue du volume des armées les éloigne mécaniquement du reste de la société, laquelle d'ailleurs, il faut bien le remarquer, s'éloigne elle-même des valeurs traditionnelles qui habitent l'état militaire. Pour la majorité de nos concitoyens, pour les élus, la classe intellectuelle et dirigeante et pour l'ensemble du corps social, la question militaire devient anecdotique quand elle n'est pas jugée futile ou d'un autre âge. Cet état de fait ne contredit en rien la bonne perception que nos concitoyens ont des armées, mais ce sujet est justement laissé aux « professionnels » qui les composent. Et même si l'actualité de ces vingt dernières années montre un engagement permanent de nos soldats sur différents théâtres d'opérations, finalement, pour le politique et la population, ces affaires restent circonscrites aux responsables de l'exécutif et aux nouveaux professionnels de la défense. Ce n'est pas non plus l'opération *Sentinelle* sur l'efficacité de laquelle la plupart de nos concitoyens portent un jugement lucide qui inversera cette tendance générale qui reste propre aux nations européennes bercées depuis trop longtemps dans l'illusion d'un état de paix éternel.

Dans un tel contexte, il n'est pas étonnant que le haut commandement subisse les effets de cette dégradation dans l'appareil institutionnel, condamné à *céder devant la toge* comme il sied par loyalisme et légalisme dans un pays démocratique.

Une autre raison pourrait provenir, devant la complexité des crises, de la nécessité d'une gestion interministérielle et internationale de celles-ci requérant de multiples intervenants, étatiques ou non, et demandant en conséquence la présence de toujours plus d'acteurs civils, membres d'administrations des Etats contributeurs, de sociétés et d'entreprises civiles œuvrant pour la reconstruction et la mise en route d'une nouvelle administration dans les pays en cause ou encore, relevant d'organisations non gouvernementales. Si les forces armées interviennent au début de la crise, elles ne sauraient à elles seules la résoudre et conduire ainsi à un meilleur état de paix.

Le fait également que l'adversaire combattu sur les théâtres soit constitué le plus souvent par des forces hostiles non régulières, apparente les interventions des Etats à un rôle de police internationale qui s'éloigne en vérité des finalités militaires telles qu'elles existaient jusqu'alors pour un Etat. La survenue du terrorisme islamique radical, phénomène nouveau par son ampleur et son universalité, contraint les Etats à intervenir selon de nouveaux schémas militaires et politiques. A ce sujet, il convient de noter la dérive sémantique accompagnant les déclarations au plus haut niveau de l'Etat sur la nécessité « d'entrer en guerre contre le terrorisme ». Outre le fait qu'il n'y a pas grand sens à conduire une « guerre » contre une idée, une idéologie ou une perversion de l'esprit par des moyens militaires, de tels propos conduisent à la confusion sur la définition de l'ennemi, les moyens à mettre en œuvre entre forces de police et forces armées et aussi, par voie de conséquence sur les responsabilités des uns et des autres dans les actions visant à résorber la crise.

La situation internationale, son évolution géopolitique et géostratégique, le phénomène de globalisation/mondialisation ne sont pas sans incidences sur la manière dont les Etats apprécient leur rôle sur la scène internationale ou même sur le territoire national et sur la perception qu'ils ont des missions dévolues à leurs armées. Partant, il n'est pas illogique qu'au sein même des administrations, au premier rang desquelles celle qui « gère » les armées, de nouvelles pratiques, de nouveaux rôles, de nouveaux circuits décisionnels voient le jour pour une conduite plus politique des crises qu'elles soient extérieures ou internes à la Nation.

Néanmoins, sous différents prétextes, plus ou moins discutables, la France a choisi, selon un fil directeur partagé par tous les gouvernements depuis plus de 25 ans, de normaliser l'administration des armées, leur organisation jusqu'à leurs structures de commandement et leur fonctionnement courant sans qu'ait été menée une étude préalable sérieuse de leur impact sur leurs capacités opérationnelles. On ne saurait dire si ce plan est délibéré ou s'il s'inscrit dans une continuité ministérielle se nourrissant d'opportunisme ; le fait est que, dans le temps, il s'est élaboré sous le couvert d'une meilleure *efficience*<sup>1</sup> de l'emploi des armées et de leur organisation, mais aussi, de manière plus discrète, on n'ose dire insidieuse, en vue d'exercer un contrôle toujours plus étroit du commandement et des armées, habillé par le voile vertueux de l'économie budgétaire et de la rationalisation des organisations et de leurs coûts de fonctionnement.

---

<sup>1</sup> Ce vocable qui s'est substitué à celui d'efficacité incorpore l'idée d'une prise en compte économique et budgétaire de l'activité en cause.

Ainsi, les dispositions dérogatoires de nature administrative ou liées aux spécificités de l'institution militaire qui permettaient aux armées de répondre selon les critères de l'efficacité et de l'unité du commandement, d'une disponibilité instantanée indispensable à toute réactivité opérationnelle ont été rapportées pour revenir au « droit commun » des administrations civiles. Pourtant, les finalités de ces dernières ne sont pas de même nature, ni de même essence et n'exigent pas la même contrainte de cohésion et de cohérence nécessaire à la conduite d'opérations militaires.

Le G2S dans un précédent dossier a déjà décrit les mécanismes qui ont foncièrement modifié l'organisation militaire et la répartition des responsabilités entre le haut commandement et les hauts fonctionnaires civils du ministère : la professionnalisation des armées entre 1996 et 2002, l'installation de la nouvelle organisation financière de l'Etat avec la *Loi organique relative aux lois de finances* (LOLF) de 2001, mise en œuvre en 2006, la *Révision générale des politiques publiques* (RGPP) à compter de 2009 et enfin, la révision de la *gouvernance* du ministère en 2013 qui institua, au détriment du commandement, des autorités transverses *fonctionnelles*. De nouvelles responsabilités se sont vues confiées à des hauts fonctionnaires ou des contrôleurs généraux des armées (ce qui participe de la même volonté de normalisation) ayant autorité dans leur domaine d'intervention sur les chefs militaires, selon une logique de métier.

Il n'est un secret pour personne que ces réformes successives ont été subies par l'institution et imposées à une hiérarchie qui n'avait ni les moyens, ni les arguments, ni la capacité décisionnelle ou même la volonté de les raisonner, de les modérer, encore moins de les contrer, non pas par conservatisme (comme certains dans les cabinets aiment à le penser) mais par une forme d'impuissance à raisonner ce vent de réformes imposé par une administration civile qui méconnaît les principes sous-tendant l'état militaire et ses spécificités pourtant voulues et décidées en leur temps par les autorités politiques. Principes pérennes qui ont été balayés, comme ceux de l'unité du commandement ou de la subordination des soutiens à ce dernier, sans que les conséquences sur les capacités opérationnelles des armées en aient été réellement mesurées, notamment dans le cas d'une crise majeure ou d'une guerre touchant la nation et nécessitant l'emploi de tous les moyens militaires. Appliquées en l'absence de nouveaux principes fondateurs prenant en compte le caractère particulier et « extraordinaire » des forces militaires, ces réformes ont été entachées dès leur conception de vices de construction rédhibitoires sur lesquels l'administration – qui n'a jamais tort – n'a pas voulu revenir en dépit des dysfonctionnements clairement affichés<sup>2</sup> ; lesquels ont été attribués au manque d'allant et de science d'un commandement dépossédé de ses prérogatives et d'acteurs de terrain soumis aux actions souvent divergentes de multiples donneurs d'ordres...

---

<sup>2</sup> On pense en premier lieu à l'incongruité des bases de défense qui rigidifient par excès de procédures et de processus technocratiques l'organisation du temps de paix des armées, tout en diluant les responsabilités entre le commandement et les services de soutien et d'administration.

Car, toutes ces « avancées » ont été prononcées au nom du professionnalisme – grand mot du monde post-moderne - de chacun dans son métier. Le militaire est donc naturellement relégué au seul métier des armes, rôle reconnu comme essentiellement technique par la haute fonction publique, sans que ne soit jamais défini où commençait et finissait le *cœur du métier* de soldat. Est alors enlevé à la responsabilité du commandement tout ce qui touche à l'administration et au fonctionnement courant des armées, car participant de tâches ancillaires réputées mal accomplies par le personnel militaire ou mieux adaptées au personnel civil de la défense puisque consistant en des métiers équivalents à ceux pratiqués en secteur civil. En oubliant que ces tâches devraient être totalement orientées vers la finalité opérationnelle des forces, finalité qui n'a pas d'équivalent dans les administrations civiles qui restent étrangères par nature à ses impératifs. Elles demeurent, en effet, occupées aux seules activités de gestion et de production d'actes administratifs, certes nécessaires au fonctionnement des institutions de l'Etat, mais qui se trouvent cependant fondamentalement différentes de celles nécessaires aux besoins d'une armée en opérations et aux conditions de sa préparation opérationnelle.

Par ce transfert de responsabilités au bénéfice de hauts fonctionnaires, le haut commandement s'est alors vu dépossédé de l'élaboration des budgets, de la conception de la politique du personnel y compris militaire, de la maîtrise de l'immobilier de défense y compris les infrastructures opérationnelles, de la charge des relations internationales<sup>3</sup> et, fait plus grave, de la préparation de l'avenir. Autant de domaines dont l'impact est réel sur les capacités des armées et pour lesquels la responsabilité d'en concevoir la politique échappe désormais au commandement. En particulier, la hiérarchie militaire compte désormais pour peu dans la prospective stratégique et les travaux préparatoires à la rédaction des *Livres blancs* et de leur actualisation, laissés au pilotage et à la coordination d'un haut fonctionnaire<sup>4</sup>, alors que le chef d'état-major des armées aurait dû en rester à la fois l'âme et la cheville ouvrière, étant le seul à pouvoir garantir la cohérence des choix politiques avec les réalités militaires par sa connaissance des conditions et des contraintes de l'emploi de la force armée et son autorité sur une chaîne de commandement sans laquelle le principe de forces armées s'effondrerait.

A titre d'exemple, on peut évoquer les conséquences fâcheuses de la dépossession du commandement dans la politique du personnel militaire. Qu'il s'agisse de la politique de formation, de la définition de parcours professionnels, de celle des besoins et des compétences par domaines de spécialités, du taux d'encadrement, du pyramidage fonctionnel, des critères de sélection et de recrutement, de l'élaboration des référentiels en organisation, etc., comment peut-on nier l'expertise irremplaçable des officiers sur de tels sujets et le rôle d'une absolue nécessité du commandement en la matière. De 2008 à 2019, plus de 7 000 postes d'officiers ont disparu au profit d'un accroissement de près de 28 % des fonctionnaires civils (catégorie A et A+) parmi les fonctions de conception...

---

<sup>3</sup> Au-delà des rencontres d'états-majors.

<sup>4</sup> Aujourd'hui, un diplomate, directeur général des relations internationales et de la stratégie.

Le terme de « haut commandement » demanderait d'ailleurs d'être explicité. Pour ceux qui ont des références historiques, le « haut commandement » était une entité difficilement contournable dans les choix autant politiques que stratégiques avant-guerre<sup>5</sup>. Depuis la fin de la Guerre d'Algérie, par la volonté à l'origine du général De Gaulle<sup>6</sup>, son périmètre et son influence n'ont cessé de diminuer jusqu'au rôle actuel de conseiller des plus hautes autorités civiles de l'Etat, rôle essentiellement reconnu et attribué à deux personnages que sont le chef de l'état-major particulier du Président de la République et le chef d'état-major des armées. Rôle éminent d'influence pour le premier dans le domaine des opérations et rôle de plus en plus partagé avec les autorités gouvernementales pour le second dans la préparation et dans la conduite des opérations. Car, depuis le décret de 2013 relatif aux attributions du ministre de la défense (aujourd'hui des armées), cette autorité ministérielle est « responsable<sup>7</sup> de la préparation... et de l'emploi des forces ». Les chefs d'état-major d'armée (terre, marine et air) ont quasiment disparu. Quant au reste de la haute hiérarchie, elle ne se voit attribuer que des fonctions de préparation opérationnelle et de gestion courante des formations. La visibilité du haut commandement en province est devenue infime avec la disparition des commandements de régions militaires (devenues entre temps, régions terre, maritime et aérienne) au profit d'un officier général de zone de défense et de sécurité dont le rôle se limite désormais, vis-à-vis des armées à celui de supervision de l'allocation de moyens dont il ne dispose plus lui-même en propre et, vers l'extérieur du ministère, à celui de conseiller du préfet de zone de défense et de sécurité.

Plusieurs motifs ont été invoqués pour normaliser l'ordre militaire. Nous l'avons vu, le syndrome du « professionnalisme » en premier lieu.

Ce thème du *professionnalisme*, très développé en milieu civil, pourrait trouver son origine, notamment dans l'administration, par la tyrannie de la norme qui habite depuis [quelque](#) temps déjà nos sociétés développées soumises, notamment, au dogme du principe de précaution. Principe antinomique de l'acte de guerre, du moins dans l'acceptation qui l'affecte dans la société civile<sup>8</sup>. Toute activité aujourd'hui doit être encadrée par une législation, une réglementation, des procédures, ensemble kafkaïen censé préserver nos libertés individuelles et produire de la sécurité en tous domaines. Nombre de ces exigences sont inspirées en Europe par l'administration bruxelloise. Ce prurit de normes à observer sous peine de sanctions impose de posséder un corps d'agents compétents en possédant la science et les arcanes et le pouvoir de l'imposer. Bien entendu, la question s'est vite posée d'y assujettir les armées qui ne montrèrent aucun allant sur un sujet perçu comme autant de limites à l'action des armées et d'entraves à leur efficacité opérationnelle, non sans raisons d'ailleurs.

---

<sup>5</sup> Même si, après cette dernière, en Indochine, les généraux Leclerc puis de Lattre et même Navarre ont bénéficié d'une certaine latitude dans le choix des modes opératoires, puis Challe en Algérie avec un certain succès.

<sup>6</sup> Sans doute, avait-il quelques raisons d'en vouloir aux chefs militaires...

<sup>7</sup> « Sous réserve des dispositions particulières relatives à la dissuasion ». cf. décret n° 2013-816 du 12 septembre 2013 (JORF n° 0213 du 13 septembre 2013).

<sup>8</sup> Cf. le *concept* de « zéro mort ».

Pour imposer ce nouveau corpus de réglementations tous azimuts, on ne pouvait avoir recours qu'aux agents de la fonction publique<sup>9</sup> qui, dès lors, trouvèrent en ce domaine l'occasion d'investir de nouveaux postes au sein du ministère et d'envahir jusqu'aux états-majors, car il était hors de question de « professionnaliser » des militaires sur de tels sujets. La porte fut ouverte à la bureaucratie civile, servante de la technocratie, entamant davantage l'espace du commandement et le contraignant à composer pour en amoindrir l'impact sur les capacités opérationnelles des forces. Il est intéressant de noter sur ce point que le Contrôle général des armées avait autrefois la responsabilité et le souci de préserver au mieux les intérêts des armées, en fait leur liberté d'action dans les opérations et lors de leur préparation opérationnelle, en validant au plan juridique les dérogations nécessaires octroyées aux armées. Il semble que désormais, il se soit mué en contrôleur pointilleux de la bonne exécution des prescriptions réglementaires appliquées dans toute leur rigueur.

C'est ainsi que les armées se voient sommées de répondre à tout un ensemble de préoccupations diverses assez éloignées de leur finalité mais accaparantes pour tous en termes de temps et de procédures. Dans cet univers où règne en maître la technocratie, il est certain que le haut commandement se trouve marginalisé au profit de nouveaux acteurs proliférant de l'administration.

A titre d'illustration de ces sujets courtelinesques, dont l'invasion dans la sphère des armées apparaît sans limites, on peut citer les contraintes environnementales ou « sociétales » : création de zones NATURA 2000 dans les camps de manœuvres, programmes d'armement soumis au développement durable (?), salles de restauration sous label ERP pour des lieux ne recevant aucun public (pour pénétrer une emprise militaire, il faut y être invité, celle-ci n'étant pas ouverte au public, etc.), création de rampes d'accès pour les handicapés dans les casernements, conditions d'hygiène et de sécurité du travail de militaires en campagne obéissant aux normes de la vie civile, temps de travail des militaires à l'étude, obligation de création d'associations nationales des personnels militaires (arrêt de la CEDH), etc.

Pour conclure ce vaste sujet sur la place et l'audience du « haut commandement », déjà au sein du ministère des armées, sujet qui pourrait être jugé ici polémique par un lecteur superficiel, il faudrait ouvrir un débat qui n'a jamais eu lieu en ces temps de réformes profondes et de mutations non moins exceptionnelles que vivent les sociétés dites développées. Celui de la finalité des armées dans un monde sous tension, en pleine recomposition de « puissance ». Or, cette finalité donnait jusqu'ici une plénitude au haut commandement dans l'exercice de ses responsabilités. Il en est aujourd'hui dépossédé au nom de normes, de contraintes procédurières, d'obligation de rendement économique et budgétaire. Cependant, un principe majeur est passé sous silence qui fonde la confiance « de la troupe en ses chefs » : l'obligation morale du commandement de justifier devant ses subordonnés la juste allocation des moyens pour conduire les missions des armées et de répondre à leurs attentes légitimes en matière de condition du personnel militaire, par exemple.

---

<sup>9</sup> Sous l'impulsion énergique de la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), officialisée en 2016 comme DRH de l'Etat, qui a considéré le ministère de la défense, avec le concours actif de ses ministres successifs, comme une administration « lambda » assujettie au droit commun...



Cette obligation avait fini par ne plus être remplie, on l'a vu de manière éclatante par les décisions prises par le Président de la République à la suite des événements dramatiques de 2015 et 2016, où il lui fallut arrêter la décre budgétaire et celle des effectifs, du moins pour la force opérationnelle terrestre. Cette reconnaissance tardive intervenait après les multiples alertes lancées par le commandement depuis déjà quelques années. Celui-ci n'est pas écouté comme il devrait l'être et l'ensemble du personnel militaire en a une conscience aigüe. Or, on peut constater que les hauts fonctionnaires des cabinets qui font prendre les décisions aux autorités politiques et ceux de la haute administration civile qui « gèrent » les moyens<sup>10</sup> des armées, ne portent aucune part de responsabilité, au sens juridique du terme, des mesures qu'ils ont fait adopter et qui ont conduit à cette situation. Mais, si une crise grave survenait au sein des armées sur un théâtre d'opérations, imputable au manque de moyens ou à la précarité de la préparation opérationnelle que les armées subissent aujourd'hui, nul doute que le chef des armées tournerait ses reproches exclusivement sur le commandement militaire ; nous en avons eu des exemples récents.

Il y a là une grande injustice et un désordre intellectuel et institutionnel mais bien davantage moral, inacceptables.

---

<sup>10</sup> On pense à l'administration de Bercy en particulier.

## « Civilianisation », le grand remplacement n'est pas pour aujourd'hui !

*Par le général de division (2S) Xavier Baylion*

Fin 2014, à l'occasion d'une session du conseil supérieur de la fonction militaire, le ministre de la défense a été vivement interpellé sur sa volonté supposée de promouvoir le personnel civil, au détriment des militaires, au sein du ministère et sur les conséquences qui en résulteraient.

Il s'en est fortement défendu notant « une incompréhension et une inquiétude infondée ».

Pourtant, les deux derniers livres blancs et différents discours tenus devant les assemblées ou les partenaires sociaux avaient évoqué un objectif de « rééquilibrage personnel militaire – personnel civil (PM-PC) ». C'est cet objectif qui est aujourd'hui désigné par le terme écorchant un peu le français de « civilianisation ».

Le ratio à rejoindre, souvent mis en avant mais jamais clairement affirmé, est de 25% de personnel civil au sein du ministère.

Aborder la problématique de la civilianisation, c'est-à-dire l'affectation de civils sur des postes précédemment tenus par des militaires, nécessite au préalable de dresser un état des lieux de la situation actuelle.

Le propos de ce court article ne portera que sur le personnel « opérateur » et non sur le haut encadrement du ministère, sujet en lui-même traité par ailleurs.

### **1. Le « grand remplacement » ne pourra pas se faire avec la population civile actuelle.**

En 2017, les effectifs du ministère des armées se montent à un peu plus de 200 000 militaires pour environ 60 000 civils. Nous en sommes donc à un ratio de 23% de personnel civil, ratio au final très proche de celui visé, si tant est que 25% soit bien l'objectif.

Pour l'instant, en attente d'un éventuel infléchissement politique, la cible retenue des effectifs depuis 2015 vise à une légère déflation de ces deux populations pour maintenir la masse salariale à un niveau constant. Cette masse salariale de 11 milliards d'euros correspondant déjà à un tiers du budget du ministère.

Si certaines fonctions, comme le renseignement ou la cyber-défense, vont voir une augmentation de leur effectif, d'autres devront mathématiquement cotiser par une baisse pour permettre ces montées en puissance.

Ainsi, la baisse des effectifs devrait essentiellement porter sur le soutien et l'administration pris au sens large.

Il convient de noter qu'au sein de la défense, le personnel civil exerce essentiellement dans les domaines du soutien commun, de l'administration générale et de la maintenance industrielle.

C'est dans ce contexte qu'une politique de remplacement du militaire par le civil doit être examinée.

L'exercice consistera donc à promouvoir du civil dans des domaines qui doivent voir leur effectif diminuer !

Au début, la professionnalisation des armées s'est traduite en parallèle par des recrutements importants de civils, en remplacement des militaires du contingent. Très rapidement ces recrutements ont été très fortement ralentis et nous nous sommes lancés dans une externalisation partielle d'un certain nombre de fonctions supports comme la maintenance industrielle, l'entretien de l'infrastructure et des espaces verts, l'alimentation voire le gardiennage.

La conséquence la plus importante est que la population civile dont nous disposons a vieilli et que, si une politique de renouvellement n'est pas conduite, dans 10 ans, une partie des soutiens sera sinistrée faute d'effectif suffisant.

L'autre conséquence est que la population la moins qualifiée, recrutée en son temps pour des emplois plutôt manuels, n'est plus en mesure physiquement de les exercer, quand ils existent encore, et est mise en difficulté pour basculer sur des postes de plus en plus spécialisés nécessitant l'emploi de l'outil informatique que beaucoup ignorent.

On retrouve donc sur le « marché de l'emploi » une partie de cette population à l'employabilité réduite.

Pour des raisons bien compréhensibles, la défense s'est refusée à toute « brutalité » dans la gestion de ce personnel repoussant dans le temps la gestion des sur ou sous-effectif qui affectent encore aujourd'hui ses organismes.

À titre d'exemple, un ouvrier d'Etat est lié à un établissement. A la disparition de celui-ci, il est en théorie possible de procéder à son licenciement. À ma connaissance, cela n'a jamais été fait. La conséquence est que l'on retrouve aujourd'hui des ouvriers d'Etat, relativement âgés, contraints de se reconvertir difficilement, dans des emplois administratifs pour lesquels ils ne possèdent que peu de compétences.

C'est pourquoi, le renouvellement des ouvriers d'Etat, pour des postes très techniques, complété par le rajeunissement de fonctionnaires, amorcé notamment par la relance du recrutement d'adjoints administratifs, méritent d'être amplifiés.

Autre difficulté, la gestion du personnel civil n'offre pas la même souplesse que celle du personnel militaire. Il est relativement difficile de « forcer » le personnel à la mobilité. Par exemple, un fonctionnaire, dont le poste a été supprimé, doit se voir proposer 3 postes, qu'il peut refuser, avant d'être affecté sur un quatrième.

Trouver 3 postes peut d'ailleurs s'avérer compliqué car il faut obtenir l'accord d'un employeur. Malheureusement, on constate assez souvent que certains employeurs veulent choisir leurs agents et refusent l'affectation de civils sur des postes vacants, ce qu'ils ne pourraient pas se permettre pour des militaires.

Pour les cadres civils, qui exercent un commandement, à l'exemple des quelques chefs de groupement de soutien de base de défense (GSBdD), la situation est aussi inconfortable. Faute d'un déroulement de carrière normé, c'est à eux que revient le soin d'identifier le coup d'après. On peut ainsi se trouver avec un personnel dépassant la durée de 2-3 ans communément admise pour des postes à responsabilité prenants.

Tout milite donc pour que le service des ressources humaines civiles de la direction des ressources humaines du ministère de la défense (DRH-MD/SRHC) voie son autorité fonctionnelle renforcée et soit en mesure d'imposer aux agents, comme aux employeurs, des décisions, au même titre que celles prises par les DRH d'armée. Le tout devant s'accompagner d'un nécessaire renouvellement du personnel civil.

En effet, si on en restait là, l'exercice de « civilianisation » reviendrait donc, dans les faits, à remplacer un contractuel militaire, plutôt jeune, au taux de rotation somme toute rapide, par un civil par nature plus sédentaire et plutôt âgé.

## **2. Comment, où et à quel niveau mener cette « civilianisation » ?**

Avec la création des bases de défense au début de la décennie, les armées se sont séparées de leur personnel civil au profit des nouveaux services qui se mettaient en place comme le service d'infrastructure de la défense (SID), le service du commissariat des armées (SCA)...

Ces derniers sont aujourd'hui les héritiers d'une situation où la proportion du civil est très variable entre services, voire au sein d'un même service, en fonction des garnisons.

Le ralliement à un équilibre théorique PM-PC est donc, au niveau local, délicat, voire impossible, à mettre en œuvre dans bien des cas.

Il est aussi contrecarré par la politique actuelle des soutiens qui fait porter les réductions demandées en organisation sur les postes non pourvus en gestion. Ainsi, comment affecter un civil sur un poste de militaire qui a été supprimé du référentiel en organisation ?

C'est pourquoi le DRH-MD a reçu pour mission d'évaluer, sur la base d'une analyse fonctionnelle des emplois susceptibles d'être pourvus par du personnel civil, les marges d'évolution de la répartition actuelle PM-PC dans les fonctions du soutien et d'administration.

Cette analyse fonctionnelle très complexe et couteuse à conduire est, dans les faits, inaccessible. En effet, il faudrait prendre en compte la réalité de chaque garnison et la capacité à y faire rejoindre le personnel civil (c'est plus simple à Bordeaux ou Rennes qu'à Brétigny ou Rambouillet) ainsi que de la « volatilité » opérationnelle du personnel militaire qui y est affecté.

Il faudra donc plutôt mener des évaluations « à la grosse louche », méthode qui n'est pas inconnue au sein du ministère.

L'objectif retenu par le DRH-MD est lui très clair. Il s'agit de répondre en termes d'effectif à la question : combien de civils sont-ils nécessaires au maintien des fonctions socle en garnison quand les militaires sont partis ? Concrètement, si les cuisiniers militaires sont en mission, de combien de civils dois-je disposer pour faire tourner le mess ?

À la fin de l'année 2015, le contrôle général des armées (CGA) a adopté une autre approche au sein d'une étude globalement pertinente sur la place du personnel civil au sein de la défense et ses modalités de gestion. Cette étude s'est attachée à dresser un état des lieux de la répartition civil-militaire au sein de la défense, puis à définir le périmètre et le volume d'emplois imposant le militaire, enfin à proposer les modalités de la civilianisation des postes militaires.

Cette étude identifie la proportion de militaires se consacrant au soutien à environ 30 000 personnels. Plus discutable et c'est là que se situe son biais, faute d'une analyse opérationnelle disponible, les rapporteurs ont recensé, sur la seule année scolaire 2014-2015, les indemnités liées à l'opérationnel reçues par ce personnel. 15 000 d'entre eux n'ont rien perçu, seuls 10% ayant eu plus de 60 jours d'activités. La conclusion en a vite été tirée, il est donc possible de « civilianiser » 15 000 postes.

La finalité du militaire est donc paradoxalement occultée. En effet, c'est ne pas tenir compte de l'imprévisibilité de l'engagement, y compris sur le territoire national, qui voit aujourd'hui les GSBdD de la région parisienne renforcés par du personnel militaire provenant d'autres GSBdD métropolitains pour le soutien des militaires engagés dans l'opération Sentinelle. De plus, le dimensionnement du personnel militaire au sein des soutiens ne doit être examiné qu'au travers des conditions d'engagement maximum requis par la politique de défense. À titre d'exemple, nous n'avons pas besoin du même nombre de cuisiniers militaires en cas d'engagement de 30 000 hommes, en entrée en premier, sur un théâtre de guerre, qu'en situation stabilisée sur un théâtre où l'économat des armées peut assurer la restauration dans des conditions proches de celle de la métropole.

Seule une analyse fonctionnelle de ce type serait pertinente pour déterminer le vrai socle de militaires nécessaires à ces fonctions. Cette analyse mériterait aussi d'être pondérée par l'obligation morale que nous avons à réorienter un certain nombre de nos soldats qui, pour des raisons diverses, ne peuvent plus, sans avoir démérité, exercer au sein des forces de contact. C'est d'ailleurs ce qu'a mis en avant le rapport.

Comme aux yeux du CGA, l'objectif de remplacement de 15 000 militaires du soutien, soit 50% de l'effectif, sera délicat à atteindre, les rapporteurs proposent une échéance à dix ans, atteignable sous condition de prise en compte de leurs recommandations, dont beaucoup mériteraient réellement d'être mises en œuvre, mais c'est un autre sujet.

Les partenaires sociaux, qui par essence militent pour le personnel civil, en ont déduit que ce remplacement à mener de manière volontariste devrait concerner 1 500 postes par an.

### **3. Où en est-on aujourd'hui ?**

Si les gestionnaires de la ressource humaine s'inscrivent dans le temps long, le politique demande lui des réponses rapides.

Le ministre de la défense a donc exigé une feuille de route de la part des employeurs et de la DRH-MD. C'est pourquoi, cette civilianisation a débuté sa mise en œuvre dès 2017.

L'objectif reste toutefois modeste puisqu'il porte sur 305 postes. Il s'agira de remplacer 40 officiers, 145 sous-officiers et 120 militaires du rang. C'est le SCA qui est le service le plus concerné à hauteur de 253 postes, l'armée de terre ne « civilianisant » en regard que 7 postes.

Début juin 2017, 266 agents aptes à tenir ces postes à l'été avaient été identifiés.

D'où venaient-ils ? Finalement, plutôt que la mobilité interne, qui n'a fourni que 21% des effectifs, c'est par le biais des emplois réservés, au travers des fameux articles L 4139-2 et 3 que l'on a trouvé 39% de volontaires. Faute de ressource interne, il a aussi fallu faire appel à du personnel provenant d'autres ministères pour 16% et en recruter 21% au travers d'un contrat annuel. On peut donc souligner que l'on a principalement « civilianisé » avec de l'ancien militaire !

Au-delà de cette manœuvre que l'on peut qualifier de très modeste, quelle sera la suite ?

C'est à la nouvelle équipe gouvernementale d'en donner l'impulsion. D'après les syndicats, le nouveau conseiller social du ministre aurait indiqué que « le rééquilibrage militaires/civils entamé suite au rapport du CGA relatif au rôle et à la place des personnels civils dans le soutien sera poursuivi et augmenté progressivement ».

Plutôt qu'une « civilianisation » un peu dogmatique, la priorité devrait être donnée à une modernisation de la gestion du personnel civil où on doit plus privilégier le mérite et l'efficacité que l'ancienneté et où, comme pour les militaires, l'on doit construire des parcours professionnels pour l'encadrement.

Vis-à-vis du militaire, il convient de prendre en compte, du fait de cette « civilianisation », le risque de rupture entre le soutien et les forces. Plus particulièrement, il faut agir contre le sentiment d'isolement des militaires servant au sein des bases de défense qui voient leur effectif diminuer et leur perspective de carrière se fermer.

Le remplacement, par des commissaires, des officiers des armes, « vieux soldats » à qui on « offrait » un temps de commandement avant leur départ de l'institution, avait déjà été très mal vécu.

Un remplacement brutal, même à un niveau très modeste, des cadres militaires par des civils, sans accompagnement, est susceptible de fragiliser le moral des militaires servant dans les organismes de soutien. Le point clé pour faire accepter positivement ces changements de portage est d'en passer par une explication préalable aux concernés.

L'impératif est bien de préserver la solidarité actuelle entre les différentes composantes civile et militaire du ministère, gage de l'efficacité de l'outil de soutien.

En conclusion, même s'il convient de rester prudent, la civilianisation portant pour l'instant sur une partie très réduite des fonctions socle, il ne convient donc pas de s'en alarmer réellement. L'arrivée de quelques cadres « injectés » dans d'autres fonctions support, comme le pilotage pourrait s'avérer positive en termes de savoir-faire. Il faut simplement rester vigilant à toute manœuvre qui irait fortement au-delà des mesures actuelles.

## Les militaires sont-ils solubles dans la « modernisation » des armées ?

*par le Général de corps d'armée (2S) Jean-Tristan VERNA*

Depuis la professionnalisation des armées, le débat sur les soutiens, mais également sur l'environnement des armées, a souvent été animé par le triptyque de concepts, parfois transformés en politiques, de « rationalisation, externalisation, civilianisation ».

Plusieurs motifs peuvent être trouvés à ce phénomène.

Le premier est sans nul doute le choc provoqué par la suspension du service militaire obligatoire, qui priva instantanément les armées et le ministère de compétences dont le coût d'acquisition et d'entretien était totalement masqué : opérateurs du soutien préformés (mécaniciens, cuisiniers,...), scientifiques du contingent qui fournissaient les besoins en juristes, professeurs, répétiteurs, assistants de bureau d'études, communicants, informaticiens-programmeurs, etc., et de façon plus générale, effectifs nombreux pour assurer des tâches ancillaires !

Au même moment, les armées françaises étaient engagées pour l'essentiel dans les opérations de maintien de la paix des années 90, dans le cadre de mandats onusiens et/ou au contact d'armées alliées faisant largement appel à l'externalisation pour assurer une part parfois significative de leur environnement opérationnel.

Sur le plan financier, la première décennie du siècle a été marquée par la conjonction de la décroissance des ressources et de la mise en place d'une nouvelle segmentation budgétaire dans le cadre de la loi organique relative aux lois de finances. La LOLF, en bouleversant radicalement les responsabilités effectives des chefs d'état-major d'armée, a tout autant ouvert la voie au mouvement de mutualisation des soutiens, qu'éloigné leurs nouveaux responsables des réalités humaines et opérationnelles. L'enchaînement ininterrompu des réformes, parfois contradictoires, souvent sans cohérence ne serait-ce que dans leur calendrier de mise en œuvre, n'a d'ailleurs pas permis à ces derniers de trouver la stabilité nécessaire au rôle difficile qui était désormais le leur, dans un contexte politique instable et face à un « retour de la vraie guerre » que seuls les militaires avaient anticipé.

Un dernier fait est venu amplifier le phénomène : l'irruption des commentateurs !

Tous ces bouleversements au sein des armées ont été scrutés, critiqués et commentés par un nombre croissant d'intervenants : par la volonté des autorités politiques pour les organes de contrôle interne, par obligation constitutionnelle pour le nouveau rôle de la Cour des comptes, par la volonté d'exister des commissions parlementaires. Au même moment, l'invention des « blog de défense » grand public, dont « secret défense » fut le prototype il y a une dizaine d'années, est venue mettre tous ces sujets sur la place publique, avec plus ou moins de recul, d'analyse et de pertinence...

Le besoin de réformer, moderniser, s'est ainsi autoalimenté, les défauts de jeunesse de chaque réforme ou nouvelle solution organisationnelle portant en germe la naissance de la suivante !

En a découlé, un ressenti négatif de la part des armées, des prises de risques dans le soutien des opérations et, de la part des services et organes de soutien, une frustration née d'une mise sous tension permanente et de résultats toujours jugés insuffisants.

Qu'il faille y voir une caractéristique de notre inconstance en matière de politiques publiques ou au contraire une sorte de « sens de l'histoire », comme le suggère le Contrôleur Général Rebmeister<sup>11</sup>, le fait est qu'il faut se résoudre à vivre avec cette déstructuration des armées telles que nous les connaissions à la fin du XXème siècle. Alors qu'en dire, au-delà des seules imprécations d'usage ?

**La rationalisation** a eu pour vecteur principal la mutualisation des moyens de soutien et d'environnement, spécialisé ou général, sous la responsabilité opérationnelle de services ou organismes interarmées, voire ministériels. Ont été ainsi « rationalisés », une grande partie de la gestion des ressources humaines et de la masse salariale, la gestion et la maintenance des matériels (par milieu), le soutien de l'homme (création du commissariat des armées), l'infrastructure, les munitions, le soutien en garnison dans le cadre des bases de défense, sans parler des Services Historiques<sup>12</sup>...

Les promoteurs de « l'interarméisation » lui ont fixé principalement deux objectifs, qui ne se rejoignent pas automatiquement : la recherche d'une plus grande efficacité opérationnelle et la réduction des coûts, principalement les dépenses de personnel.

Le premier de ces objectifs est systématiquement présenté en tête des attendus de la réforme ! S'il reste toujours en toile de fond, c'est cependant bien la recherche d'économies, ou au minimum un meilleur rendement des ressources disponibles, qui fut la motivation première des interarméisations ou des mutualisations auxquelles nous avons assisté depuis une quinzaine d'années.

Il n'aura pourtant pas fallu longtemps pour vérifier que coûter moins à service égal, revient dans les faits à servir plus lentement. En effet, en matière de soutien et d'appui aux opérations, ce sont la réactivité, la rapidité et leur garantie qui coûtent. Il est important de ne jamais oublier cette réalité lorsqu'on conçoit, organise, conduit et promeut ce type de réforme. Dans ce contexte, la réussite se concrétise par l'élaboration du moins mauvais compromis entre la satisfaction optimale du besoin, réclamée par les opérationnels, et la consommation optimisée des ressources limitées que le « soutenant » se voit allouer...

La première condition de l'élaboration de ce compromis est la bonne compréhension du besoin et de la diversité qui le caractérise. Car interarméisation des structures ne veut pas dire uniformisation du service rendu aux forces.

---

<sup>11</sup> Jean-Robert Rebmeister, « Retour sur un peu plus de 50 ans passés sous l'uniforme ». Revue Défense Nationale n° 800, juin 2017.

<sup>12</sup> Le Service de santé des armées est un cas particulier. Interarmées de longue date, il n'en a pas moins connu récemment des évolutions dans son organisation et son mode de fonctionnement qui sont source d'inquiétude quant sa capacité de soutenir les opérations en toutes circonstances.



Si la mutualisation des moyens n'est pas incompatible avec le traitement différencié des bénéficiaires, la difficulté est de savoir mettre en place des « contrats de service » adaptés à chacun d'entre eux. Une difficulté qui réside à la fois dans la réticence des opérationnels<sup>13</sup> à calibrer, planifier et exprimer précisément leurs besoins, et dans celle des souteneurs à jongler avec leurs moyens et leurs procédures pour traiter une somme de cas particuliers. Cette réalité est aggravée par le retard que prend toujours la mise en place d'un système d'information commun à toutes les parties prenantes et par la difficulté d'engager une véritable « conduite du changement », surtout lorsque ce terme sous-entend des moyens ou des métiers nouveaux.

En outre, la rationalisation porte souvent en germe la tentation de **l'externalisation**.

Cette dernière est souvent vécue comme la composante d'une double peine : non seulement une armée perd le contrôle d'une fonction désormais transférée à un responsable interarmées ou ministériel, mais de surcroît ce dernier choisit d'en confier tout ou partie de la réalisation opérationnelle à un opérateur privé.

Les débats sur les comparaisons de coûts sont bien difficiles à trancher. En l'absence de comptabilité analytique dans la plupart des domaines, il est impossible de mettre en regard les coûts réels « en régie » et les devis des opérateurs privés. Et en outre, la vision nécessairement à courte vue des processus des finances publiques ne permet pas en général de se placer dans la perspective des retours sur investissement<sup>14</sup> : le bénéfice économique à long terme ne franchit pas l'épreuve de l'arbitrage budgétaire annuel !

Regardons donc plutôt les inconvénients que l'externalisation peut présenter pour la continuité et la robustesse des capacités opérationnelles. Ils peuvent se regrouper en deux volets : la perte d'autonomie en opérations et la rupture de service du fait du prestataire.

Externaliser signifie transférer à un opérateur extérieur, privé en l'occurrence, une mission assortie d'un objectif de performance opérationnelle et financière, global et mesurable. Cette approche peut être choisie pour assurer certaines prestations de soutien général, comme le « facilities management ». S'il s'agit du soutien d'activités opérationnelles, alors le terme est mal choisi. Les armées doivent de toute évidence maintenir des capacités internes de soutien pour certaines opérations, et dans les zones inaccessibles aux opérateurs privés pour des raisons diverses, même si l'on a vu des prestataires privés se projeter très en avant, notamment en Afghanistan.

En outre, disposant de moyens pour les opérations, les armées doivent les entraîner mais également les employer pour les activités en garnison.

---

<sup>13</sup> Ce terme désigne ici tout à la fois chacune des trois armées dans leur mission principale de préparation des forces pour l'engagement, et les forces en opérations, qui sont placées sous la responsabilité de l'état-major des armées.

<sup>14</sup> Nécessairement longs dans la fonction publique qui a besoin de temps pour concrétiser les économies en dépenses de personnel.

Le terme d'externalisation couramment employé désigne donc plutôt un partage des tâches entre les moyens des armées et ceux de prestataires privés. Un partage où l'on vise à placer le curseur entre les deux, à l'endroit le plus compatible avec, d'une part l'ensemble des contraintes de l'Etat, des armées et des industriels, d'autre part la nature des risques que l'on veut maîtriser.

Parmi les contraintes, peuvent être identifiés les conditions de la conduite des opérations, militaires comme industrielles, les aspects sociaux, financiers, budgétaires et techniques<sup>15</sup>, la complexité de mise en œuvre pratique de concepts de rupture, la juste mesure de la performance de chaque intervenant comme contribution à une performance globale.

Pour ce qui est des risques courus par l'Etat et les armées, trois au moins sont identifiables : la perte de la capacité à soutenir les forces de façon autonome dans certaines situations opérationnelles, la perte de compétence technique, dans la mesure où l'on sait bien acheter ce que l'on sait soi-même bien faire, comme le disent souvent les industriels eux-mêmes, et enfin la dérive financière pouvant déboucher sur des impasses budgétaires.

Pour les industriels, le risque principal reste avant tout d'ordre économique : l'organisation mise en place pour assurer les obligations du contrat doit pouvoir être financée sans recours à l'emprunt, donc par des paiements réguliers et suffisants !

Sur ces bases, il est possible de construire des stratégies répartissant une mission de soutien des forces entre des moyens étatiques calculés au plus juste et un opérateur privé, par le biais d'un contrat préservant l'autonomie suffisante des armées et la rentabilité du prestataire, cette dernière reposant sur un volume minimum d'activité pendant une durée justifiant ses investissements.

Les externalisations partielles réalisées depuis une quinzaine d'années, tant dans le soutien du personnel que du matériel, ont pour la plupart été conçues et conduites sur ces principes. Si elles sont parfois sources de complexité, elles n'ont jamais mis en question le succès des opérations et leur préparation<sup>16</sup>.

La question de la rupture de service est encore parfois avancée pour justifier l'impossibilité d'externaliser, y compris pour des besoins situés dans les garnisons. Il y a bien évidemment des activités très sensibles ou résolument régaliennes dont le transfert à un opérateur privé s'avère irréaliste<sup>17</sup>. Mais cette question (le syndrome de mai 68) est bien exagérée. Tout d'abord parce que la dépendance des armées à leur environnement va désormais beaucoup plus loin que le seul recours à des prestataires de service, par exemple au travers de l'interdépendance des réseaux et systèmes d'information. Surtout, l'Etat dispose, en cas de crise grave, des moyens légaux de maintenir l'activité des intervenants privés en lien avec les missions de service public, dont la défense fait partie.

---

<sup>15</sup> Nombreux et complexes quand il s'agit de soutenir des systèmes d'armes.

<sup>16</sup> En reconnaissant que l'Economat des Armées a souvent été le bras armé de ces externalisations.

<sup>17</sup> Notons cependant que c'est un prestataire industriel privé qui assure, sur le site de l'Île Longue, la maintenance des missiles balistiques de la force océanique stratégique.

C'est donc avant tout sur la capacité de concevoir, établir, faire vivre et financer des contrats de service intelligents et flexibles que repose l'introduction d'une dose raisonnable d'externalisation de nature à contribuer aux objectifs fixés à la rationalisation des moyens de soutien et d'environnement des armées : amélioration des capacités opérationnelles et maîtrise des coûts<sup>18</sup>.

Rationalisation / mutualisation et externalisation nous ramènent également au sujet de **la civilianisation**, ou plus précisément des places respectives des civils et des militaires dans les fonctions concernées. Ce thème ayant été abordé de façon plus large dans ce même dossier, je n'y consacrerai que quelques réflexions tirées de mon expérience personnelle, sans entrer dans les arcanes des statuts et de leurs contraintes, et sans aborder la question des postes de direction de haut niveau.

Les civils de la défense ont fait à de nombreuses reprises la preuve de leur engagement aux côtés des militaires. C'est particulièrement vrai pour ceux qui œuvrent dans des fonctions très liées aux opérations : maintenance, logistique, munitions, soutien de l'homme... Certains n'ont pas hésité à se porter volontaires pour aller sur des théâtres d'opérations pour des missions spécifiques.

Leur rôle en complément des militaires est double. Ils garantissent dans de nombreux domaines ou garnisons une continuité de l'action que les militaires ont de plus en plus de mal à assurer du fait de leur rythme de vie, de leurs projections en opérations, de leurs mutations (même si elles sont plus espacées qu'autrefois). En dépit de leur vieillissement et d'une politique de formation bien faible, ils détiennent encore dans des spécialités très techniques, une expertise indéniable et d'autant plus précieuse qu'elle n'est plus autant partagée par le corps des sous-officiers spécialistes comme cela a pu être la règle quelques décennies en arrière.

On peut voir dans certaines externalisations ce même souci d'assurer permanence de l'action et maîtrise des techniques, dans des armées où les militaires se font plus rares et plus « nomades ».

Une difficulté touche plus particulièrement les cadres civils au sein des structures opérationnelles. Si leurs compétences ne sont pas à mettre en cause, c'est du mode de gestion de leur carrière que peuvent venir les difficultés. Faute de pouvoir « muter » les cadres civils avec la même souplesse que leurs homologues militaires, il reste difficile d'organiser des parcours permettant de planifier des relèves régulières sur des postes d'encadrement. Tout comme il n'est pas acquis de pouvoir offrir un poste à responsabilité accrue au cadre civil qui vient d'effectuer un « temps de commandement ou de responsabilité ». A l'opposé, il n'est pas rare de ne pas trouver de volontaire civil pour tenir un poste de responsabilité, notamment d'encadrement.

---

<sup>18</sup> Avant tout ceux liés aux effectifs.

L'acceptation par les militaires et les civils de la place que chacun doit occuper au sein du ministère et des armées passe par la compréhension de leurs rôles complémentaires dans la constitution des capacités opérationnelles et le succès des opérations. Cette compréhension peut naître de la connaissance mutuelle. Assez simple à réaliser dans les formations où les deux types de population travaillent ensemble quotidiennement, elle est plus difficile à atteindre dans les ensembles homogènes. Un travail sur les valeurs communes, orientées sur la finalité du ministère, l'engagement opérationnel, pourrait contribuer à dissiper les incompréhensions.

Mais, la rigidité de la gestion du personnel civil, notamment l'encadrement intermédiaire, restera toujours une pierre d'achoppement.

Au bilan, comme tout système complexe et fait d'êtres humains, le ministère et les armées ne connaîtront jamais une organisation optimale et satisfaisante pour tous. Il y aura toujours des débats, des tentations de « solutions de rupture », des retours en arrière.

Il faut noter toutefois que les changements d'organisation et de partage des responsabilités que nous avons connus depuis une vingtaine d'années n'ont pas altéré la capacité des armées à conduire des opérations de plus en plus exigeantes. Chaque fois que le temps leur a été donné pour mettre en œuvre, évaluer, ajuster, parfois en revenant sur certaines solutions envisagées, les nouvelles organisations ont réussi à trouver le point d'équilibre entre leurs deux objectifs d'amélioration de l'efficacité opérationnelle et d'efficience économique. C'est l'impatience des observateurs et l'empilement incontrôlé des réformes qui vient le plus souvent masquer les bons résultats et amplifier l'impression de désordre ressenti au sein même des armées.

Il est donc temps de marquer une pause durable dans les réorganisations afin de tirer les bénéfices de celles engagées depuis la professionnalisation, et en cessant de compter sur la seule énergie des exécutants.

Au moment où les armées prennent conscience du rôle de la « masse » dans la réussite de leurs missions<sup>19</sup>, il serait irréaliste d'imaginer que seuls des militaires puissent couvrir l'ensemble des besoins nécessaires à l'environnement de l'engagement opérationnel. Par les solutions d'organisation qu'elles ouvrent, plus rationnelles pour la première, plus flexibles pour la seconde, la mutualisation interarmées et l'externalisation partielle permettent d'atteindre cet effet de masse global.

Afin que ces solutions hybrides (pour employer un terme à la mode) restent bien orientées vers la finalité du ministère, l'engagement opérationnel porté par les armées, quelques éléments de régulation pourraient être énoncés et reconnus par tous.

---

<sup>19</sup> Les armées s'attachent à modifier leur organisation, leurs moyens techniques et leurs modes d'engagement pour trouver, à leur niveau, d'autres moyens d'atteindre la masse nécessaire dans les rapports de forces, sans pour autant augmenter leurs effectifs et le volume de leurs équipements.

Le premier est de faire du chef d'état-major des armées, et à travers lui des chefs d'état-major de chaque armée, des acteurs obligés de la mise en place et du pilotage de ces politiques, dans le cadre bien évidemment de la gouvernance du ministère.

Il paraît ensuite indispensable de maintenir une présence militaire significative dans toutes les fonctions mutualisées, dans les organismes fortement civilianisés, et au contact des prestataires privés, y compris pour les domaines de l'administration et du soutien général où se traduit la spécificité militaire et qui font la vie quotidienne des soldats. Les postes doivent être identifiés et les parcours de carrière adaptés en conséquence, en veillant à ne pas créer deux catégories de militaires : les opérationnels voués aux forces, et les spécialistes, promis à des carrières moins attrayantes et peu à peu coupés de leurs vocation et expertise fondamentales.

Un autre élément de bonne régulation de ce système complexe réside dans des choix budgétaires clairs, en volume et en répartition, pour assurer un financement suffisant et régulier à toutes les fonctions quel que soit l'organisme chargé de les mettre en œuvre au profit des armées. Au-delà du seul sujet budgétaire, cela passe également par une doctrine des contrats et des achats elle-même claire, orientée vers l'efficacité opérationnelle, et qui ne laisse pas à chaque acheteur une marge d'interprétation excessive. Le code des marchés publics ouvre beaucoup de possibilités, mais parfois l'imagination et le courage manquent...

Enfin, il y a les femmes et les hommes qui font l'organisation. Il faut savoir les unir, dans le respect du statut sous lequel ils ont choisi de servir ; des droits, des devoirs et des contraintes qu'il leur impose. Beaucoup de réformes lancées au cours des années passées ont négligé le caractère critique du volet humain de la conduite du changement. Il faut le mettre en tête de toute démarche novatrice et déstructurante. J'ai déjà évoqué la question d'un référentiel commun de valeurs. Il me paraît essentiel. Au sein d'un ministère dont les armées sont le cœur, c'est l'attachement à la finalité opérationnelle qui doit être cultivé auprès de tous ceux qui y contribuent de plus ou moins loin.

Ne serait-il pas judicieux que les autorités ministérielles et les armées attirent vers la réserve, citoyenne ou opérationnelle, une part plus importante des civils de la défense, y compris dans les postes d'encadrement de haut niveau.

Ne serait-il pas judicieux que les sociétés privées parties prenantes au fonctionnement et aux capacités opérationnelles des armées s'engagent systématiquement en tant que « partenaire de la défense », notamment en poussant également leurs dirigeants et personnel opérationnel vers les formes diverses de réserve.

Le système de production et d'entretien des capacités opérationnelles des armées sera durablement complexe et fragmenté. Il ne fonctionnera qu'avec une grande aptitude de ses responsables à l'innovation culturelle.

## Les militaires et le temps de travail

par le général de corps d'armée (2S) Martial de Braquillanges

Au moment où la France, et plus largement de nombreux pays, sont en guerre contre le terrorisme islamique, au moment où les risques de conflits se multiplient avec le retour du comportement belliciste de certains Etats-Puissance et le renforcement quasi général des capacités militaires, les États Membres de l'Union Européenne doivent se positionner sur la possible réglementation du temps de travail au sein des armées, en référence à la directive 2003/88CE. Celle-ci prescrit à tous les secteurs d'activités privés et publics un repos journalier de 11 heures consécutives au moins par période de 24 heures ainsi qu'un repos hebdomadaire de 24 heures au cours de chaque période de 7 jours. Elle prévoit également des dérogations pour certaines activités dans la Fonction Publique comme dans les Forces Armées ou la Police. De fait, les armées ont été d'emblée considérées comme non-concernées par cette directive.

Or, la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), a déclaré récemment que « les dérogations ne sont pas applicables à des corps ou à des secteurs dans leur globalité, comme les forces armées ou la police, mais seulement à certaines des missions qu'ils assument ». Le dossier du temps de travail dans les armées est donc à nouveau à l'ordre du jour.

Rappelons qu'en France, la durée légale de travail effectif des salariés à temps complet est fixée à trente-cinq heures par semaine, pour toutes les entreprises. Il s'agit d'un seuil à partir duquel sont calculées les heures supplémentaires. Ce n'est ni une durée minimale (les salariés peuvent être employés à temps partiel), ni une durée maximale, elle-même fixée à 48 heures. La durée de référence peut être un cycle hebdomadaire voire au-delà.

On peut légitimement s'interroger sur la pertinence de ces travaux alors que les Etats se trouvent confrontés à un adversaire implanté aussi bien à l'extérieur qu'à l'intérieur de leur territoire national et dont les modes d'action reposent par nature sur la surprise...

Une telle mesure serait-elle possible voire souhaitable à la fois pour l'efficacité de l'outil militaire au service de la Nation et pour le propre intérêt des militaires ? Analysons les différents cas de figure et commençons par la raison d'être des armées : leur emploi opérationnel.

Lorsque le président de la République, chef des armées, décide d'engager les forces armées en opération, c'est pour défendre les intérêts stratégiques voire vitaux du pays alors que tous les autres moyens mis à sa disposition se sont révélés insuffisants voire inefficaces. L'emploi de la force armée est donc *l'ultima ratio* pour répondre à une situation de conflit ou à l'urgence d'un évènement en mettant à profit les capacités dont les armées sont dotées. Nous entrons alors dans un contexte « extraordinaire » où face à un adversaire résolu, les règles du temps de paix ne sont plus totalement de mise. Dans cette confrontation des volontés, l'engagement opérationnel ne peut être partiel sinon il est voué à l'échec. Il requiert au contraire une implication totale et globale, faite de détermination et de courage. C'est la raison pour laquelle le statut des militaires stipule que « l'état militaire exige

en toute circonstance esprit de sacrifice, discipline, disponibilité ... » (art L 4111-1). Il précise par ailleurs que « les militaires peuvent être appelés à servir en tout lieu en tout temps » (art L4121-5 du code de la Défense).

Dans ce cadre, envisager pour tous un temps de travail fixé en opération serait méconnaître les réalités de l'emploi des armées. En effet le personnel projeté est en permanence dans une posture opérationnelle car la menace demeure présente à tout moment pour soi-même ou pour des unités voisines en difficulté qui peuvent demander notre appui, que l'on soit au repos ou en récupération, ou *a fortiori* en mission. Dans le brouillard de la guerre, régler le temps de travail serait vouloir rejeter l'imprévu toujours possible car fruit de la volonté d'un adversaire. Par ailleurs, réguler le temps de travail en opération aurait pour conséquence immédiate la nécessité de **projeter des effectifs et des équipements supplémentaires** pour conserver des capacités et des effets équivalents sur le terrain, l'adversaire ou la population. Or force est de constater depuis bien des années que la volonté de limiter le surcout des OPEX est déterminant dans le volume des forces projetées. Les autorités politiques sont-elles prêtes à changer de logiciel ? On peut raisonnablement en douter. La diminution des contrats opérationnels constitue la deuxième option possible, mais peut-on continuer dans cette direction quand on déclare être en guerre et que l'engagement effectif des armées va au-delà des seuils fixés ?

Enfin, limiter le temps de travail en opération entraînerait inévitablement des doutes quant à notre détermination en fixant nous-mêmes un plafond à notre disponibilité et donc à notre engagement.

Naturellement, le fait de considérer cette mesure comme inadaptée pendant les opérations n'exonère pas le commandement de veiller sur le terrain à préserver des temps de repos et de décompression indispensables au maintien du moral et de la capacité opérationnelle. Pour autant, la réussite de la mission doit primer sur le temps de travail.

A ce stade, il pourrait nous être reproché de ne pas distinguer plus nettement les opérations extérieures de celles se déroulant sur le territoire national, arguant du fait que les forces de police sont déjà soumises à une régulation du temps de travail et que Vigipirate ressemble à une mission de sécurité. Précisons néanmoins que le spectre d'intervention de la police est moins large que celui de l'armée, que leur travail est beaucoup plus localisé et que l'armée constitue là encore le dernier rempart de la Nation. On peut ajouter que les temps de récupération dont bénéficient les forces de sécurité ont pour conséquence directe le déploiement d'un nombre de policiers plus réduit sur le terrain, sauf événements planifiés, objet de nombreuses critiques. Dans ces conditions, aurait-il été possible d'engager en quelques jours 10 000 militaires sur l'ensemble du territoire national en réaction aux attentats ?

Alors, nous objectera-t-on, si le temps de travail ne peut être adapté aux missions opérationnelles, appliquons le pour le reste. Pas si simple !

L'entraînement des forces se doit d'être le plus réaliste possible : c'est une question d'efficacité mais aussi de sûreté du personnel. Il vise à développer et contrôler la capacité opérationnelle des unités en travaillant de jour, de nuit, en ambiance de fatigue, sur différents types de terrain et dans des conditions climatiques variées. Les déplacements doivent être optimisés pour faire intervenir des

moyens interarmes voire interarmées et améliorer leur coordination. La logistique opérationnelle requiert des délais pour que les chaînes de soutien soient mises en œuvre avec réalisme tout comme les différentes composantes de manœuvre.

À l'évidence, toutes les phases d'entraînement sont consommatrices de temps. Il en est de même pour l'instruction ou la formation collective au cours desquelles les unités doivent acquérir des savoir-faire de spécialité (brevet de parachutiste, stages montagne, stages commando, périodes de spécialisation...) tout comme la formation initiale qui regroupe en permanence jeunes engagés et cadres de contact pendant les 6 premiers mois pour acquérir les fondamentaux requis.

Si toutes ces activités étaient soumises à une régulation du travail, alors il ne resterait plus grand monde dans les emprises militaires qu'il faut par ailleurs continuer de protéger, et parfois à un rythme plus élevé quand d'autres unités du corps sont en projection ou en mission.

Par ailleurs, précisons que si chaque armée dispose naturellement d'unités en alerte dans différents cadres d'intervention (OTAN, UE, national ...), il arrive fréquemment que les circonstances exigent de faire appel à d'autres formations pour répondre dans l'urgence à des besoins opérationnels (compétences particulières, types d'équipements, proximité...). En outre, n'oublions pas que le soutien et le commandement d'opérations extérieures sont aussi réalisés à partir de la métropole, et que ces fonctions doivent s'adapter au rythme des activités opérationnelles lointaines comme à celui des missions effectuées sur le territoire national. Dans ces conditions, la frontière entre l'opérationnel et le reste devient de plus en plus ténue.

Ainsi, si on exclut les opérations, la garde des emprises qui est également une mission opérationnelle, l'instruction et la formation collective, l'entraînement, il reste ce qu'on appelle de façon générale les activités courantes menées dans les quartiers, faites d'entretien, d'administration, d'instruction technique, de sport, de préparation aux examens... Soyons clairs, à ces temps indispensables de mise à jour et de respiration est appliqué peu ou prou l'équivalent du temps de travail fixé aux civils sans qu'il soit nécessaire de l'imposer par des règles strictes. De fait, à raison d'environ huit heures de travail par jour, on ne trouve plus grand monde dans les unités le vendredi après-midi, sauf exception, ce qui facilite par ailleurs le retour dans leurs foyers de nombreux célibataires géographiques. Dans ce cadre, il faudrait naturellement distinguer le temps de travail du temps de présence, exclure par exemple les temps alloués aux repas, aux pauses dans les foyers, inclure ceux consacrés aux travaux d'intérêt général avant la reprise du service...

On peut imaginer aisément qu'à l'origine, ces réflexions sur le temps de travail visaient sans doute de façon louable à préserver les conditions de travail des militaires. Pour autant, elles traduisent également la méconnaissance de leurs spécificités et notamment du fait que le métier de soldat n'est pas un métier comme les autres.

Gardons-nous donc de tout dogmatisme en la matière, et de la tentation de tout vouloir réglementer. Nous avons chacun en mémoire les conséquences de la règle des 35 heures appliquée à notre système de santé, qui lui aussi doit être capable de faire face à l'urgence au-delà du soutien quotidien... Pour répondre aux nombreuses sollicitations fixées, le commandement doit fréquemment adapter la composition des unités au type de mission, entraînant ainsi des mutations



internes au corps. Qu'en serait-il du suivi individuel en cas d'application du temps de travail ? Le risque d'une troisième « usine à gaz » après celle de Louvois et celle de la réorganisation du soutien n'est pas à écarter.

Certes, dans le secteur du soutien, les civils de la Défense sont assujettis aux règles du temps de travail et certains d'entre eux peuvent exercer des spécialités identiques à celles de militaires.

Ainsi, l'arrêté du 31/12/2001 du ministre de la Défense précise le cadre du cycle de travail appliqué dans les **établissements et services** de la Défense. Il est indiqué notamment : « *La planification de cycles de travail particuliers est discutée chaque année au niveau de l'établissement ou du service concerné avec les organisations syndicales représentatives du personnel et présentée pour avis au comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT). A titre exceptionnel et avec un préavis de trois semaines, la durée hebdomadaire de référence d'une semaine donnée peut être prolongée ou diminuée, à condition de prolonger ou de diminuer à due concurrence la durée hebdomadaire de référence d'une semaine ultérieure.* »

L'article 3 du décret du 25/08/2000 précise en complément qu'il peut être dérogé aux règles du temps de travail « *lorsque des circonstances exceptionnelles le justifient, et pour une période limitée, par décision du chef de service qui en informe immédiatement les représentants du personnel au comité technique compétent* ». Le problème est de se mettre d'accord sur le caractère exceptionnel des circonstances. Quelles que soient les qualités réelles du personnel civil de la Défense, il convient de garder à l'esprit ces règles du temps de travail au moment où l'on parle de « civilianiser » d'avantage le soutien des armées. Soulignons le fait que les militaires spécialistes œuvrant dans ces établissements et services, doivent également entretenir leurs savoir-faire militaires, faire du sport, s'entraîner, répondre à un besoin de projection pour y exercer leurs compétences techniques ou assumer des missions qualifiées « toutes armes ».

Face à cette exigence de disponibilité qui garantit à la nation la capacité de mobiliser les militaires en toutes circonstances, mais aussi plus largement face aux contraintes statutaires relatives à la mobilité, la durée des services et à une restriction de certaines libertés, des mesures de compensation leurs ont été accordées. Les militaires disposent de 45 jours de permissions, à comparer avec les 25 jours alloués en moyenne dans le secteur civil. Encore faut-il qu'ils puissent effectivement en bénéficier, car nombreux sont ceux qui en laissent 10 à 20 par année ! Aussi, avant de vouloir réguler le temps de travail, commençons par appliquer pleinement les mesures réglementaires. N'oublions pas les permissions complémentaires PCP qui viennent s'ajouter au dispositif. Initialement portées à 15 jours, elles ont été réduites à 7 jours au fil du temps (8 jours transformés en primes). Le processus devrait être poursuivi dans les années qui viennent dans le cadre de la valorisation de la condition militaire en transformant 5 autres journées de permissions complémentaires planifiées en « indemnités pour temps d'activité et d'obligations professionnelles complémentaires » (ITAOPC). Il est vrai qu'un total de 60 jours ouvrables de congé, soit en théorie 12 semaines de permissions par an, plus les jours fériés, était peu compatible avec les impératifs du métier militaire et la déflation régulière des effectifs. Pour leur part, les civils de la Défense disposent de 25 jours de congés et de 18 jours de RTT dont 9 imposés par l'autorité.

La réticence à appliquer des normes pour le temps de travail des militaires n'empêche pas pour autant le souci d'adapter le rythme des activités aux conditions climatiques (c'est le cas outremer et plus généralement dans les pays chauds) ou à la nature des activités menées. A titre d'exemple, le principe des trois/huit est adopté depuis longtemps pour des tâches de veille et d'astreinte, mais toujours avec la possibilité d'une remise en cause rapide si le besoin s'en fait sentir. Le système en vigueur reste souple avec la possibilité pour les chefs d'accorder à leurs unités des « quartier libre », des autorisations d'absence pour régler un problème ou des permissions exceptionnelles au vu d'un évènement particulier, donnant ainsi un temps de respiration auxquels tous sont sensibles.

D'autres mesures compensatoires concernent la retraite, avec la possibilité d'en bénéficier de façon anticipée à partir de 17,5 années de services, assez rapidement avec un taux plein grâce aux bonifications annuelles prenant en compte notamment les activités opérationnelles et la disponibilité liée au service outremer. De plus, des indemnités pour charges militaires, des primes et accessoires de solde viennent aussi en compensation de sujétions particulières concernant les opérations et les risques encourus.

Au final, le dispositif en vigueur, s'il est pleinement appliqué, est assez bien adapté aux contraintes de la vie militaire, en assurant d'une part, la disponibilité requise pour les intérêts du pays, pour le soutien et la protection de la population, ainsi que pour les nécessités de la formation et de l'entraînement. Il permet d'autre part de compenser les sujétions de l'état militaire même si on peut toujours faire mieux en la matière. Vouloir faire appliquer les règles du temps de travail aux militaires serait une erreur préjudiciable à la capacité de nos armées et à l'état d'esprit des militaires. Notre nouveau président a précisé lui-même dans son allocution du 18 mars 2017 : « le temps d'activité des militaires ne se décompte pas et le travail ne s'arrête que lorsque la mission est accomplie ». Il est donc nécessaire de rejeter la jurisprudence de la Cour Européenne.

La mise en place d'un tel dispositif ne semble pas répondre à une attente particulière des militaires, plus attentifs à bénéficier des effectifs et des équipements nécessaires ainsi que d'un entraînement adapté pour être engagés en cohérence avec les contrats opérationnels fixés. Même s'ils aspirent de façon légitime à pouvoir mener également une vie familiale normale et à participer à des activités de leur choix dans le secteur civil.

## La Bundeswehr, armée « parlementaire » :

### de la limite des comparaisons entre partenaires.

par le général (2S) Olivier de Becdelièvre

La tentation est grande, surtout en période de changements, d'établir des comparaisons entre voisins et alliés. Cet exercice souvent pertinent doit cependant s'accompagner de quelques précautions si nous mettons en parallèle la défense de la République Fédérale d'Allemagne et notre propre défense nationale. Si nous sommes alliés, partenaires, complémentaires sur plusieurs points, un certain nombre de spécificités de la défense allemande doivent être considérées, qui sont souvent autant de points de divergence entre nos systèmes de défense et de sécurité.

Ces divergences tiennent aux principes fondateurs de la République fédérale et de la Bundeswehr, ils se traduisent par les particularités de cette armée « parlementaire » et ont, très logiquement, des conséquences sur la place du soldat dans la société, les rapports entre civils et militaires, et plus généralement les questions liées au statut des militaires allemands.

On peut s'interroger, au-delà, sur « l'intangibilité » des principes fondateurs de la défense allemande, ou de leur évolution pour lui permettre de faire face à des défis qui sont, de plus en plus, ceux d'une puissance moyenne soucieuse de jouer un rôle politique à sa mesure.

#### 1 – Principes fondateurs et particularités de la Bundeswehr, armée fédérale et démocratique.

Il n'est pas inutile de rappeler que, dans le contexte de l'immédiat après-guerre, la souveraineté de l'Allemagne n'allait pas de soi, et que la République Fédérale est née en mai 1949 de la volonté des Alliés occidentaux de regrouper leurs zones d'occupation pour faire pièce à la volonté hégémonique de l'Union soviétique. Cette souveraineté était d'ailleurs limitée (elle l'est restée, formellement, jusqu'au traité 4+2 de 1990), et ce n'est qu'après l'échec de la CED en 1954 que le réarmement allemand s'est opéré, sous le contrôle des Alliés occidentaux, aboutissant à la création de la Bundeswehr le 12 novembre 1955, comme une force strictement intégrée au dispositif de l'OTAN.

La Bundeswehr d'alors, née dans la douleur en dépit de l'opposition d'une partie de la classe politique, est dépourvue de commandement opérationnel national, équipée de matériel allié, doit prendre toute la distance possible avec la *Wehrmacht*, la *Reichswehr* d'avant 1935, et tout ce qui pouvait s'inspirer du modèle prussien. Composée de « citoyens en uniforme », son fonctionnement est conforme aux principes généraux de la démocratie de type occidental, et elle est étroitement contrôlée par le parlement fédéral (Bundestag).

Par ailleurs, le caractère fédéral de l'Etat allemand préserve l'autorité des Länder qui sont, en particulier, chargés de la sécurité intérieure, et disposent de leurs propres forces de police. L'Etat fédéral n'intervient que par subsidiarité, et la Bundeswehr, armée fédérale, n'a donc pas, sauf cas exceptionnel, compétence pour intervenir dans des missions de sécurité intérieure. Le renfort des polices régionales, en cas de besoin, est assuré par la police fédérale, forte de 40 300 agents, issue

des anciens gardes-frontière fédéraux, dédiée normalement aux missions d'intérêt fédéral telles que police des frontières, des aéroports, police ferroviaire, recherche de personnes.

## 2 – Quelques caractéristiques de la Bundeswehr, armée « parlementaire et démocratique »

### 21 – Le « nouveau » soldat allemand.

La pédagogie et le style de commandement ont, dès la création de la Bundeswehr, été adaptés au soldat « nouveau », citoyen en uniforme.

L'« *Innere Führung* », fondement de la pédagogie et du commandement, qui pourrait se traduire par « conduite de l'intérieur » repose, dans le principe, sur l'adhésion intime, intérieure, de tous, aux finalités de la défense, aux principes de la société, et bien entendu à la hiérarchie, qui exerce quant à elle, le commandement selon le principe de l'« *Auftragstaktik* » ou commandement par objectifs, déjà en vigueur, sur le plan tactique, dans les forces allemandes d'avant-guerre.

Le respect de ces principes par l'ensemble de la hiérarchie, censé éviter toute dérive autoritaire, est placé sous le contrôle du parlement, qui dispose à cet effet de droits étendus.

### 22 – Le contrôle parlementaire.

La Bundeswehr, ensemble constitué par les forces, l'administration de la Bundeswehr et le soutien technique intégré, soit environ 178 200 militaires et 60 600 civils, relève, en temps de paix, du ministre fédéral de la défense, autorité suprême et, en raison de la responsabilité propre de chaque ministre, responsable de la défense. Cette responsabilité de chef des armées est transférée au chancelier lorsque « l'état de défense » est décrété.

Le ministre de la défense dispose de quatre secrétaires d'Etat, deux parlementaires (élus) et deux hauts fonctionnaires, auxquels est subordonnée l'ensemble de la hiérarchie militaire, y compris le *Generalinspekteur* (CEMA), sauf dans le domaine opérationnel pour lequel il relève directement du ministre.

Le contrôle parlementaire s'exerce a priori, lors de la présentation du budget, pour laquelle une présentation détaillée des effectifs et du matériel est exigée, plus détaillée que pour les autres ministères, dont celui de l'Intérieur.

Il s'exerce également dans le domaine de l'emploi des forces, le Bundestag décidant du volume de forces et du cadre espace-temps des engagements opérationnels. Il est fait exception pour les cas d'urgence (agression ou menace immédiate), mais l'approbation du parlement est requise dans les meilleurs délais.

La commission de défense du Bundestag peut s'autosaisir comme commission d'enquête parlementaire et intervenir directement au sein des unités si elle le juge nécessaire. Ses membres ont un droit d'accès permanent dans les unités.

Relève également du contrôle parlementaire l'activité du *Wehrbeauftragte*, commissaire parlementaire à la défense, député désigné par ses pairs, qui est particulièrement chargé de veiller au respect des principes démocratiques dans l'exercice du commandement et auquel tout militaire ou civil de la Bundeswehr peut adresser directement une réclamation s'il se juge lésé dans l'exercice de ses droits. Le délégué parlementaire établit chaque année un rapport sur l'état de la Bundeswehr, et les statistiques qu'il tient sont l'objet d'une attention certaine.

Ce contrôle parlementaire, destiné à se prémunir de tout « aventurisme » de la part de l'exécutif, constitue, à l'évidence, une limitation dans le domaine opérationnel, d'une part en obérant les capacités de réaction rapide en cas d'urgence, d'autre part en fixant a priori une limitation spatio-temporelle à l'engagement des forces. L'avantage qu'il présente est que le parlement, en définissant la mission, alloue les moyens correspondants et qu'il n'y a, en principe, pas de surprise dans le financement des OPEX.

### 3 – Soldat et société, rapports et poids relatif des civils et des militaires dans la défense.

L'importance numérique, et le positionnement des fonctionnaires et employés civils dans l'ensemble de la hiérarchie, est également caractéristique de la défense allemande. Le positionnement relatif du *GenInsp* (CEMA) et des deux hauts fonctionnaires ayant le grade administratif de secrétaire d'Etat est emblématique de cette situation.

Les rapports entre « citoyens en uniforme » et civils de la défense, et leur nombre relatif, environ 175 000 militaires pour 60 600 civils, a pour conséquence que tout ce qui n'est pas directement opérationnel est sous la coupe d'une administration qui a d'autant plus son mot à dire qu'il n'y a pas de menace directe pouvant mettre en péril la sécurité de l'Allemagne. La logique du « cœur de métier » est poussée à l'extrême, mais l'efficacité n'est pas toujours au rendez-vous.

Le personnel civil de la défense est inégalement réparti entre les forces (8 500 postes), l'armement (10 300) et « l'administration de la Bundeswehr », entité forte de 41 800 postes, en charge de trois domaines principaux qui sont l'infrastructure (incluant environnement et services), l'équipement (incluant techniques de l'information et fonctionnement), et le personnel (gestion).

Cette étroite imbrication n'est pas sans effet sur le quotidien des unités qui alternent un rythme « militaire » en opérations ou en exercice, et sont fortement liées aux contraintes « civiles » dans leur vie de quartier.

L'application, au sein de la Bundeswehr, de la directive européenne sur le temps de travail, répond à ce schéma. La directive du 12 novembre 2015, applicable au 1<sup>er</sup> janvier 2016, fixe une durée hebdomadaire de travail de 41 heures, prévoit que le service quotidien ne doit pas dépasser 13 heures consécutives, mais exclut de son champ d'application les activités opérationnelles, la période de formation de base des militaires, les exercices, et un certain nombre d'activités. Sont également exclus du champ d'application de la directive les colonels anciens et officiers généraux en situation de commandement.

L'éligibilité, l'adhésion à un parti politique et le droit d'association sont, par ailleurs, reconnus aux militaires depuis l'origine de la Bundeswehr. Ainsi, le *Bundeswehrverband*, « association de la Bundeswehr », fondé en 1956, compte environ 200 000 membres, militaires d'active, de réserve ou retraités, et que les civils de la défense disposent de deux syndicats regroupant environ 30 000 membres.

Du point de vue allemand, la question ne semble pas tant celle de l'application aux militaires de directives européennes perçues comme imposées, mais plutôt de la transposition et de la formalisation à l'échelon européen de pratiques ou de procédés déjà largement en usage au sein de la Bundeswehr.

#### 4 – Limites ou pérennité du système ?

Avec la fin du Pacte de Varsovie et la disparition de la menace existentielle qui a, durant quatre décennies, justifié son existence, la Bundeswehr a en partie perdu son statut « d'*ultima ratio* » pour devenir un instrument de sécurité extérieure au service de l'Etat fédéral. Le recouvrement de la pleine souveraineté, l'implication croissante de l'Allemagne en politique extérieure, le réveil de ses ambitions ont contribué à transformer la Bundeswehr en une armée nationale disposant d'un commandement propre et s'appuyant, pour ses équipements, sur une industrie de défense de niveau international. Mais cette armée dépend toujours étroitement de la société civile, de l'opinion et de son émanation qu'est le parlement. A cet égard, le contrôle parlementaire, parfaitement justifié en droit, constitue un frein aux décisions d'engagement et peut apparaître comme une faiblesse dès lors que sont affichées (en volume de forces et en durée de mandat) la limite des engagements de l'Allemagne sur les différents théâtres.

Ceci étant, le combat mené, depuis les années 90, par les gouvernants successifs, a consisté à convaincre leurs propres partis comme leurs électeurs du bien-fondé de cette transformation, dont les étapes politiques majeures (décision de participation de la Marine à des opérations de sécurité dès 1990, interventions de type humanitaire, maintien de la paix avec SFOR en 1996, intervention KFOR en 1999, puis ISAF en 2002) se sont traduites sur le plan de l'organisation de la défense et des forces, en particulier par la création d'un commandement opérationnel national en 2001, l'acquisition d'une capacité de planification et l'extension en 2012 du domaine de responsabilité du CEMA.

Elles se sont surtout traduites par l'engagement d'unités de la Bundeswehr sur les théâtres d'opérations, de manière certes progressive, mais réelle, alors que, à l'exemple de ses voisins, le gouvernement a suspendu, en 2011, la conscription, à laquelle, pourtant, les grands partis et l'opinion restaient attachés.

Ces transformations, le recrutement proportionnellement important de soldats issus des nouveaux Länder, et les activités opérationnelles sont de nature à influencer sur l'esprit du soldat et à forger, ou faire renaître, un esprit de corps que les « pères fondateurs » de la Bundeswehr s'étaient employés à bannir. Il y a, de ce point de vue, pour les jeunes générations, celles des lieutenants et des capitaines, un risque de conflit « philosophique » entre l'idéal du « citoyen en uniforme » dont on continue de promouvoir l'image, et la réalité du soldat professionnel confronté aux réalités du terrain et des

opérations. Les récents incidents, qui ont conduit ces derniers mois à la mise à l'écart de deux officiers généraux, le commandant de la formation de l'armée de terre et celui de l' « office des forces armées », organisme assurant entre autres le commandement des écoles, par le ministre Ursula von der Leyen, sont sans doute révélateurs d'une certaine difficulté pour la Bundeswehr à tenir l'équilibre entre ses principes fondateurs et les tentations « militaires » de ses soldats. En cause, le comportement de cadres de contact, l'activisme d'extrême droite (ou considéré comme tel) d'un lieutenant et la présence dans plusieurs salles d'honneur ou emprises militaires de souvenirs « suspects ».

## 5 – Conclusion.

Si le format de nos armées est comparable, si nous sommes bien souvent partenaires, en Europe comme sur les théâtres d'opérations, les différences parfois profondes et « philosophiques » entre les forces françaises et allemandes ne doivent pas être occultées, et vouloir se rapprocher, sur certains points statutaires, ou sur des questions de discipline, du « modèle » du partenaire peut se révéler hasardeux. Il reste que, comme d'autres forces alliées, et dans le même sens qu'elles, la Bundeswehr évolue, et la question peut se poser de la pérennité, à terme, de ses principes fondateurs, alors que le contexte, ses missions, ses structures et sa composition ont sensiblement évolué depuis la définition du concept de « citoyen en uniforme ».