



HAL
open science

Une Armée de métier pour la France

Jacques Fontanel

► **To cite this version:**

Jacques Fontanel. Une Armée de métier pour la France: armée de métier et économie nationale. ARES, 1991, Economie de la défense, XII (1990-4), pp.30-46. hal-02561038

HAL Id: hal-02561038

<https://hal.univ-grenoble-alpes.fr/hal-02561038>

Submitted on 2 May 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

UNE ARMEE DE METIER POUR LA FRANCE

ARMEE DE METIER et ECONOMIE NATIONALE

Jacques Fontanel

**Areès, Défense et Sécurité,
Grenoble, Lyon, 1991**

Résumé : Pour le gouvernement, la conscription n'est plus un instrument d'intégration au monde adulte des jeunes sortis de l'adolescence. Aujourd'hui, il devient nécessaire de créer une armée de métier. Plusieurs critères s'opposent à cette solution, notamment le coût, les coûts d'opportunité, le lien démocratique entre la nation et l'armée. Le choix pour l'armée de métier est fondé sur la professionnalisation, la spécialisation de l'armée, la vérité des coûts. Cependant, la rénovation du Service national pourrait être engagée, au moins au niveau du symbole et de la capacité des conscrits à apporter constamment les techniques et innovations civiles applicables au service des armées.

For the government, conscription is no longer an instrument for the integration of young people who have emerged from adolescence into the adult world. Today, it is becoming necessary to create a professional army. There are several criteria against this solution, including cost, opportunity costs and the democratic link between the nation and the army. The choice for a professional army is based on the professionalization, specialization of the army, the truth of the costs. However, the renovation of the National Service could be undertaken, at least at the level of the symbol and the capacity of conscripts to constantly bring in civilian techniques and innovations applicable to the service of the armed forces.

Mots clés : Conscription, armée de métier, coûts des armes
Professional army, personnel cost, weapons costs

La question de la mise en place d'une armée de métier fait appel à plusieurs débats qui ne se situent pas tous aux mêmes niveaux et surtout qui ne peuvent guère être inscrits en termes cardinaux dans une fonction de préférence qui permettrait de déterminer un optimum simple. En fait, s'il est toujours possible d'ordonner les avantages et inconvénients d'une situation, par contre aucun critère scientifique ne permet d'établir avec certitude l'incontestable avantage d'un système de conscription par rapport à celui de l'armée de métier.

L'anti-militarisme qui prévalait en France dans les années 60 s'est peu à peu dissipé. Dans un sondage récent, 70 % des français avaient une bonne opinion de leur armée (principalement à l'égard de la gendarmerie et de l'arme de l'Air) contre 20 % de mauvaises. Par contre leur opinion sur le service militaire était très sévère. Plus le niveau d'instruction était élevé et plus les critiques étaient fortes. Ainsi, à la question "Faire son service militaire, c'est perdre un an pour rien", respectivement plus de 30 %, 55 % et 62 % des personnes de niveaux primaires, secondaires ou supérieurs répondaient affirmativement. Les plus jeunes sont aussi ceux qui expriment le plus de critiques à l'encontre de cette forme de conscription¹. Pascal Boniface le dit de manière plus humoristique : "Il faut se rendre à l'évidence : le Service national dans l'enthousiasme, c'est comme les maths sans peine ou le paiement des impôts dans la joie: cela n'existe que pour une petite minorité particulièrement méritante".² Pourtant, si 60 % des français affirment qu'un pays comme la France ne peut pas assurer sa défense sans le service militaire, ils sont autant à avoir une préférence pour une armée de métier. Le Service Militaire ne joue plus le rôle initiatique du passage de l'adolescence à l'âge adulte qu'il a bien souvent joué, avec celui de "melting pot", fonction qui a été depuis satisfaite par la médiatisation des idées. Dès que l'on parle du Service militaire, on se situe dans l'affectif et les réponses les plus contradictoires surgissent, comme si au fond à côté de la contrainte d'une année donnée à la collectivité, chacun souhaitait se convaincre qu'elle ne l'a pas été en vain.

Pour le rapport Hollande, le Service National est un équilibre par rapport à ce qu'est aujourd'hui le maniement de la dissuasion. L'effet nombre nécessaire aux considérations stratégiques implique un effort national particulier et l'armée professionnelle qui serait possible au niveau européen ne pourra devenir opérationnelle que lorsque l'unité politique de l'Europe, qui n'a par ailleurs pas encore montré sa capacité à se doter d'une politique de défense propre, sera en voie de réalisation.

¹ Colonel GIACOMINI : "La bonne température. Sondage des Français sur la Défense en 1990". Armées d'Aujourd'hui, n° 154, Octobre 1990.

² Pascal BONIFACE : "Les conditions d'un Service national. Lien armée-nation". Armées d'Aujourd'hui, n° 154, Octobre 1990.

Les quatre critères habituellement avancés sont :

- 1) le coût, pour le Ministère de la Défense, d'une conscription en comparaison du coût de l'armée de métier, est très faible ; il est donc nécessaire de maintenir cette forme de défense pour limiter le coût des contraintes stratégiques auxquelles la France a à faire face.
- 2) le coût d'opportunité de la conscription est peut-être élevé, mais en occupant plus de 260000 jeunes, les chiffres du chômage ne sont pas atteints par une modification éventuelle de cette contrainte sociale ;
- 3) le danger pour la démocratie de l'existence d'une armée de métier forte et bien armée reste vivace dans la population et les événements d'Algérie n'ont pas favorisé une réduction de ces craintes ;
- 4) la nécessité, notamment dans le cadre de la dissuasion nucléaire, d'impliquer les valeurs vives de la Nation dans l'organisation d'une défense nationale de plus en plus centralisée.

Si la majorité des responsables politiques sont partisans du maintien du Service National, c'est principalement à cause de son assimilation au lien armée-nation. Les militaires sont au contact permanent avec les jeunes, avec les nouvelles formations ou technologies tout en faisant prendre conscience, aux jeunes appelés, des nécessités de la défense. Cette dernière hypothèse n'est sans doute pas suffisamment convaincante si l'on veut bien regarder les exemples britanniques et américains.

Depuis dix ans, malgré les discussions qui secouent la majorité parlementaire, le service national comme idée et concept a maintenu ses positions. Dans l'effort très marqué en faveur des personnels (militaires, civils et appelés) de défense traduite par le budget 1991, les appelés ne sont pas oubliés. Le Titre III représente dorénavant 47 % des dépenses militaires totales. Si l'on veut bien comparer avec les autres pays, en termes financiers, il est aisé de constater que la France est certainement le pays développé qui dispose de l'armée la plus capitaliste du monde. Les raisons peuvent autant être liées au faible coût du personnel permis par la conscription, qu'aux prix élevés des matériels militaires. Cependant, de manière inéluctable, il semble bien que la France se dote d'une force de type "labour saving", à moins que les leçons de la guerre irakienne n'enseignent la faiblesse des forces conventionnelles de la France et ne suscitent de nouvelles réflexions stratégiques. En tout cas, pour 1991 il est prévu une suppression de 7000 emplois d'appelés qui s'ajoutent aux 1250 emplois d'active et au 1500 personnels civils. Ce mouvement semblait inéluctable, avant les événements du Golfe.

On peut alors s'interroger sur le coût du personnel militaire et sur l'évolution de son ou de ses statuts.

I - Le coût du personnel militaire

Il est difficile de mesurer la productivité des personnels militaires, car elle est souvent, au moins dans l'immédiat, négative. Elle s'exprime par la victoire ou les défaites certes, mais aussi en termes de destructions et de modifications des conditions internationales dans lesquelles vont se dérouler les flux de production et d'échange. S'il existe une productivité éventuelle, elle est nécessairement limitée aux pays vainqueurs, étant entendu que le jeu des relations militaires conflictuelles s'apparentent à un jeu à somme plutôt

négative. S'il est difficile de trouver une norme commune pour mesurer la productivité des hommes dans la production industrielle, au niveau du militaire cette productivité éventuelle n'est que très rarement en phase avec la productivité proprement économique. Dans ces conditions, et en supposant que l'économique est à la fois un moyen et une fin de la guerre et de la sécurité nationale, il faut l'utiliser comme arme afin de faciliter les conditions de la défense à long terme. Sachant que l'effort de défense (qui est satisfait par des dépenses improductives) peut avoir des effets négatifs sur l'ensemble de l'économie, plus les productions mondiales s'exprimeront dans l'ordre civil et plus les richesses créées annuellement augmenteront. Il s'agit donc de se fixer sur "le fil du rasoir" qui consiste à dépenser juste ce qu'il faut pour se protéger à court terme dans l'ordre militaire, sans remettre en cause l'enrichissement nécessaire au maintien de l'effort de défense.

A) Les principes généraux

Les frais de fonctionnement de l'armée comprennent les coûts du personnel et des dépenses courantes (achats de matériels de bureau, voyages, réparation des armes, entretien des installations, financement courant des dépenses des casernes, etc...) qui sont gérées selon les mêmes règles que les dépenses civiles de l'Etat correspondantes. En fait, elles sont supposées d'autant moins significative de l'effort fourni en faveur de la sécurité nationale que la conscription prend une place essentielle dans la mise en place de la défense nationale. Cette caractéristique dépend évidemment des formes de la conscription et des avantages indirects fournis aux volontaires (mess, logement, etc...).

Il y a approximativement 700 000 personnes subordonnées à l'autorité du Ministre de la Défense, dont 240 000 appelés et 130 000 civils, 48 % appartenant à l'armée de terre, 14,5 % à l'armée de l'air, 12,8 % à la gendarmerie, 10,6 % à la marine et 13,6 % à la section commune. Si l'on tient compte des personnels des industries d'armement (plus de 200 000), les retraités et ayants cause (1 000 000), c'est près de 2 millions de personnes directement qui sont dépendantes du secteur de la Défense. Si l'on ajoute les réservistes affectés en mobilisation (700 000) et les réservistes non affectés (3,3 millions), plus les familles des militaires et civils employés directement, c'est près de 7 millions de personnes qui sont concernées.

Il ne s'agit pas d'une catégorie sociale unifiée. La fonction militaire se caractérise pourtant par des caractéristiques spécifiques comme la contrainte de la discipline hiérarchique, la disponibilité et l'acceptation du combat, la mobilité fréquente des cadres de métier (20 % des cadres sont mutés chaque année avec changement de garnison), et la carrière courte des cadres subalternes (le flux d'entrée et sortie des sous-officiers qui quittent le service à 3, 5 ou 15 ans). Il y a donc un risque certain de corporatisme et de ghetto militaires en marge de la société civile, et fondé sur le désintéressement, la discipline, le maintien des valeurs nationales et l'exemplarité du service de l'Etat. En France, il y a un sous-encadrement de l'armée de terre (28 % d'officiers et sous-officiers contre 35 % pour les armées de terre allemande, britannique et américaine) et des horaires de travail excessifs (65 heures pendant 46 semaines).

Dans deux études³ datant du début des années 80, il a été mis en évidence que les militaires de carrière français étaient généralement moins bien payés que la plupart de leurs homologues des pays occidentaux développés, à l'exception de l'Italie, elle-même terre de conscription. Si l'on utilise les taux de change définis par le Fonds Monétaire International, en 1984, un colonel français percevait respectivement 15 % et 3 % de moins que ses homologues britanniques et américains (respectivement 2 % et 14% pour les capitaines). La première raison de ce décalage provenait probablement de l'existence de la conscription, comme si le service national réduisait les tensions sur le marché de l'emploi dans le secteur militaire. Jacques ABEN et Ron SMITH indiquaient qu'en 1981, le militaire britannique revenait en moyenne à 90200 francs contre 71000 francs pour son homologue français, dans l'hypothèse la plus haute.

D'un point de vue économique, trois explications peuvent être fournies :

- soit les colonels britanniques ont une productivité militaire supérieure à celle de leurs homologues français (ce qui est bien difficile à prouver) ;
- soit il existe des imperfections sur le marché des militaires (ce qui est effectivement le cas, compte tenu des formes particulières des dépenses de personnel dans les deux pays et surtout de l'impossibilité actuelle pour un français de devenir colonel dans l'armée britannique et vice versa),
- soit enfin, la nature particulière de la fonction militaire qui implique à la fois l'esprit de service public, l'existence de biens publics non correctement valorisés par le système marchand qui prévaut dans le secteur civil et le prestige conféré socialement par une fonction (marque de l'importance accordée moralement à un pays à sa défense) situe les variables économiques de la défense partiellement en dehors des normes établies sur le marché.

Dans ces conditions, deux pistes d'analyse s'offrent à nous :

- soit les soldats américains sont pourvus de dispositifs militaires très chers, extrêmement sophistiqués, nécessitant d'ailleurs pour leur utilisation des personnels très qualifiés qui ne peuvent être que des professionnels, qui ne sont pas rendus disponibles aux forces armées françaises. Dans ces conditions, il faut s'interroger sur les raisons d'un tel décalage qui doit probablement dépendre du caractère de plus en plus électronique et automatique d'un certain nombre d'armes. Ce qui facilite, bien sûr, la définition des missions de chaque unité.
- soit encore il existe des personnels militaires français sous-équipés dont l'utilisation effective dans l'armée en temps de conflit s'apparente, sur le marché du travail, à celle de manoeuvres très peu qualifiés. Il y a lieu de penser, voire d'espérer, que ces insuffisances sont provoquées par la conscription.

B) Le personnel militaire professionnel

Il est de coutume dans les chiffres présentés par les organismes internationaux de calculer dans le même agrégat les personnels volontaires et les personnels appelés. Or, il n'est pas évident qu'une telle mesure soit toujours très significative, puisque l'on fait appel à des compétences pas toujours comparables. De même, les notions d'efficacité militaire et d'efficacité

³ FONTANEL Jacques : "Le coût de la défense en France". in "Pour une nouvelle entente cordiale. La relance de l'alliance franco-britannique en matière de sécurité", sous la direction d'Yves Boyer, Pierre Lellouche et John Roper, Enjeux Internationaux, Travaux et Recherches de l'IFRI, Editions Masson, Paris, 1988.

économique sont de nature différente, ce qui rend très difficile une comparaison des forces des Etats à partir des seules estimations des dépenses militaires.

Le personnel militaire fait de l'activité de défense sa préoccupation professionnelle principale. Dès le début de son contrat, il cherche à être suffisamment efficace dans les normes militaires pour monter dans la hiérarchie. Pour les hommes de base, la durée de l'emploi dans l'armée est en général supérieure à 7 ans (ce qui fait un rapport formation/profession de l'ordre de 7 % contre 50 % pour les appelés) et ils acquièrent une véritable compétence. Par contre, trop centré sur les problèmes quotidiens de la défense, ils ne voient pas nécessairement les évolutions technologiques ou de formation qui risquent à terme de rendre leur travail peu compétitif. C'est pourquoi il est nécessaire de maintenir des militaires dans leur fonction, compte tenu de l'évolution de leur carrière, pendant une dizaine d'années pour les soldats du rang et les sous-officiers, mais aussi préparer des procédures de reconversion au-delà de 35 à 40 ans selon les grades et les responsabilités.

Par contre, l'appelé n'a ni la même attitude, ni la même efficacité. La plupart du temps, il ne cherche pas à optimiser son comportement dans le sens de l'efficacité militaire et au moins pendant les six premiers mois de sa conscription il est plus un étudiant es armes qu'un véritable militaire. Certes, il pourra à tout moment devenir une "chair à canon", dont le prix sera très élevé, sans produire nécessairement les mesures de rétorsion adaptées des professionnels. La guerre du Golfe met clairement en évidence cette caractéristique, même si les gouvernants français cherchent aussi à limiter les effets par trop impopulaires d'un combat concernant de jeunes appelés. C'est pourquoi, même entre un appelé et un volontaire ayant la même ancienneté et le même grade, il existe des différences de productivité. Dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies, nous avons fait prévaloir l'idée selon laquelle les appelés ne pouvaient réellement être considérés comme des soldats qu'après au moins six mois de formation. Cette idée est généralement retenue par les spécialistes français qui estiment nécessaire une période de 2 mois consacrée à la formation militaire de base et une période de 2 à 4 mois de formation spécialisée adaptée à l'emploi prévu.

Significatives aussi, les comparaisons très globales faites à partir des chiffres fournis par l'USACDA et le SIPRI sur la France et les Etats-Unis pour 1988 démontrent la faiblesse globale des dépenses de personnel. Si l'on élimine la gendarmerie qui n'a pas d'équivalent aux Etats-Unis, si l'on rapporte l'ensemble des dépenses militaires au nombre de personnes sous les drapeaux, chaque militaire français "consomme" 77000 dollars, contre 140000 dollars (du simple au double) pour son homologue américain. Si pour éviter toute ambiguïté de double comptabilisation on retire des sommes globales le prix des militaires eux-mêmes (puisque'ils sont différemment valorisés compte tenu de l'existence de la conscription), ces chiffres deviennent respectivement 62000 contre 100000 dollars (les deux-tiers). S'il est donc bien vrai que la conscription diminue substantiellement le coût relatif du Ministère de la Défense, cette différence n'explique pas l'ensemble des divergences. Or, on sait que la France dépense plus de 53 % à des fins d'équipement militaire contre seulement 47 % pour ses dépenses d'opération et maintenance. Si on s'intéresse aux seuls frais de personnel ou à l'ensemble des dépenses de fonctionnement, les dépenses par homme armée deviennent égales à 35550 et 73000 dollars pour les Etats-Unis et à 16300 et 40800 dollars pour la France. Ces chiffres sont globalement intéressants pour remarquer que l'effort par soldat est considérablement plus élevé aux Etats-Unis qu'en France, alors qu'une analyse structurelle rapide des budgets de ces deux Etats laisseraient entendre

que l'armée française serait plus capitaliste que son homologue américaine. On pourrait aussi faire l'hypothèse selon laquelle les armes américaines seraient plus chères que les armes françaises ce qui en tout cas, à efficacité et mission militaires équivalentes, ne se traduit pas au niveau de la compétitivité relative des deux industries sur les marchés internationaux. Il reste donc à considérer que les militaires américains sont mieux armés que les militaires français.

C) La conscription

S'il est vrai que les choix budgétaires sont aussi des choix de politique industrielle, que penser de la politique de la conscription qui s'apparente à une politique de l'emploi dont les tenants et aboutissants économiques n'ont jamais été réellement calculés. Actuellement, il y a 180000 appelés dans l'armée de Terre (soit plus de 60 % de l'effectif total), 20000 dans la Marine (30 % du total), 35000 dans l'armée de l'Air (38 % du total) et 10000 dans la gendarmerie (8 % du total). Dans les régiments de chars de combat, ils représentent 80 % des militaires du rang et 70 % d'entre eux participent effectivement aux missions opérationnelles. Ils représentent aussi 45 %, 70 % et 70 % des effectifs militaires de rang des frégates, des porte-avions et des bases aériennes type.

Il est intéressant aussi de savoir que la "militarisation" des appelés n'est pas aussi élevée qu'on pourrait le supposer : il y en a 14400 employés à la manutention, 7400 dans des professions civiles (coiffeurs, enseignement, recherche, médias...), 8100 dans les TP Bâtiments, 3300 dans la restauration, 13700 dans la restauration, 22000 dans la comptabilité, 22000 dans les télécommunications et l'informatique, 23000 dans la mécanique-dépannage, soit 114000 qui n'ont un rôle que très partiellement militaire. La conduite de véhicules et d'engins occupe 66000 appelés et le service des armes et systèmes d'armes concerne 50000 d'entre eux. Il reste alors 7500 sous-officiers et 2800 cadres officiers.

a) Importance sociale

L'existence d'une conscription conduit à des choix militaires qui seraient probablement différents en présence d'une armée de métier. On peut même dire que tout dépend de la forme concrète de la conscription qui apparaît de plus en plus déconnectée de la réalité moderne.

Certes, les appelés français semblent de bonne qualité et ils tiennent avec efficacité la place qui leur est réservée dans le service des matériels de combat modernes (pilotes, tireurs, radios ou chefs d'engins). Certaines fonctions militaires impliquent, en outre, un "effet nombre". Les fonctions de mobilité et d'approvisionnement ne peuvent être satisfaites sans un grand nombre de véhicules disponibles. Enfin, les appelés constituent les combattants de base.

Cependant, le système français fournit des soldats souvent bien formés intellectuellement mais peu motivés pour les tâches militaires. En même temps, le choix d'une profession des armes n'est sans doute pas suffisamment rémunérateur, ce qui conduit au paradoxe selon lequel les militaires de métier ont une formation générale souvent trop faible par rapport aux conscrits, alors même qu'ils devraient en être les cadres. Au fond, dans certains cas la conscription joue un rôle très intéressant pour le Ministère de la Défense qui peut utiliser, à moindres coûts, les capacités technologiques ou professionnelles des appelés pour remplir des tâches essentielles pour

l'administration, l'organisation, voire la maintenance d'appareils récents sont intéressantes. Notamment, en proportion, la France a presque trois fois moins de personnel civil que nos amis britanniques, du fait d'une conscription qui fournit des personnels peu rémunérés qui se substituent aux emplois civils.

Cependant, il y a probablement trop de gaspillage des ressources humaines, probablement dû à leur faible coût. On retrouve alors le comportement bien connu de la sur-exploitation (ou sous-exploitation) dans les conditions de gestion de ressources publiques gérées à partir de contraintes légales civiles ou militaires, sans considération des contraintes économiques. Il en résulte une forme de défense probablement assez peu adaptée aux considérations morales, stratégiques et économiques modernes. D'abord, elle crée l'illusion de forces nombreuses et également formées, alors que près de la moitié des personnels dépend de la conscription. Ensuite, elle pose le problème du renouvellement annuels des soldats, ce qui ne permet guère le développement de l'expérience, compte tenu de la quasi inexistence de formation continue satisfaisante, même au niveau des réservistes. Enfin, elle réduit l'offre de travail aux armées, compte tenu à la fois de son caractère finalement insuffisamment professionnel et de la faiblesse des salaires versés.

b) Signification économique

D'un point de vue économique, la conscription est analysée comme un impôt que l'Etat fait payer à chaque conscrit. Le calcul de cet impôt peut faire l'objet de deux hypothèses :

- dans une conception administrative, cet impôt est égal à la différence de la somme que le conscrit aurait perçu comme militaire de carrière et son coût budgétaire total (en faisant l'hypothèse évidemment selon laquelle les comportements et l'efficacité en termes militaires seraient similaires dans leurs tâches de défense entre les volontaires et les appelés). En fait, cette conception s'apparente plutôt à un surcroît de ressources en faveur du Ministère de la Défense, puisqu'il y a une affectation systématique de cette recette publique. Le conscrit ne perçoit pas une rémunération équivalente à son efficacité stratégique, mais c'est le prix qu'il a à payer, pour hier, aujourd'hui et demain, à l'effort national de sécurité. Se pose alors le problème de l'égalité devant l'impôt et notamment l'égalité des hommes et des femmes devant le service national.

- Dans une conception individualiste, cet impôt pourrait être calculé comme la différence entre ce que l'appelé aurait gagné dans le civil pendant la période où il a été sous les drapeaux et ce qu'il a effectivement coûté à la collectivité. Pour l'individu, selon sa place dans la société, l'impôt est plus ou moins lourd à supporter. Pour le chômeur en fin de droits, il s'agit d'un impôt négatif. Pour l'ingénieur, c'est un impôt d'autant plus lourd qu'il lui a interdit souvent de faire carrière avant l'accomplissement du service militaire. C'est pourquoi les couches aisées de la société cherchent souvent à se faire dispenser du service national. Ce qui fait supporter à d'autres le paiement de leur impôt.

- Dans une conception économique stricto sensu, faisant appel à la notion d'incidence de l'impôt, c'est l'analyse globale sur plusieurs périodes de la comparaison des avantages économiques et coûts économiques qui fournit une estimation des recettes supplémentaires ou, du fait de l'interdépendance des variables macroéconomiques, des recettes perdues à cause de la conscription.

c) Le coût

En 1981, un rapport d'état-major évaluait les coûts annuels respectifs d'un appelé et d'un engagé à près de 21800 et 43200 francs (soit du simple au double). La professionnalisation de l'armée française aurait donc coûté 7 milliards de francs supplémentaires au budget de l'Etat. Pour le Ministère de la défense, en 1989 le coût moyen par homme d'active était estimé à 150000 francs contre 17400 francs pour le contingent (coût complet RCS, alimentation, habillement, entretien)⁴. Dans d'autres estimations encore, on estime à 23000 francs le coût total d'un militaire de rang appelé en prenant en compte toutes les charges, 90000 francs pour un engagé, 125000 francs pour un sous-officier et 200000 francs pour un officier⁵. On constate que les divergences se sont accrues, mais aussi que les chiffres marquent un certain flou, un écart-type important étant entendu qu'il est difficile de connaître exactement le contenu des estimations. Ces études sont intéressantes, mais elles ne mettent pas en évidence d'une part l'efficacité militaire relative des deux types de personnels militaires et d'autre part les coûts de fonctionnement différents qui pourraient en résulter.

Pour le rapport Fabbri, plus de 35 milliards de francs seraient nécessaires pour compenser la perte de la conscription, 20 milliards pour la réalisation de l'armée en temps de paix et 15 milliards pour le financement de structures nécessaires pour les réserves dont le rôle est si essentiel en cas de mobilisation. Un recours à l'armée de métier sans effort financier se traduirait par une réduction de moitié des effectifs de l'armée de Terre. En outre, il y aurait une réduction importante du rôle de la France en Europe et un recrutement principalement fondé sur les jeunes en difficulté d'insertion et sans qualification. En outre, le niveau général des jeunes engagés est d'un niveau scolaire plus médiocre que celui des appelés. Ce qui est une observation à double lecture. Soit les engagés sont supposés être les cadres des appelés et alors il y a clairement l'idée d'une déperdition économique grave et d'un gaspillage de gens compétents, soit les appelés apportent aux engagés des connaissances nouvelles susceptibles de leur fournir une aide dans leur fonction et alors se pose le problème de la formation des cadres de l'armée.

Selon le Rapport parlementaire de François Hollande, le recours à l'armée de métier provoque un surcoût important dont l'ampleur varie, selon le format retenu pour l'armée de terre pour 150 000 hommes de 5 à 20 milliards de francs dans la configuration actuelle, soit encore approximativement 10 % de dépenses supplémentaires au niveau global. L'hypothèse la plus réaliste faisant état d'une armée de terre de l'ordre de 200000 hommes provoquerait une augmentation du coût de 10 milliards de francs. Il semble que dans tous les cas, la suppression du Service National s'accompagne d'une augmentation des coûts. En outre, si l'on veut bien se souvenir que l'appelé n'est pas vraiment un soldat efficace avant six mois, c'est d'un peu moins de la moitié (le tiers probablement) que ces estimations devraient être amputées, soit dans l'hypothèse réaliste une augmentation des dépenses militaires de l'ordre de 7 milliards de francs. Cependant, cette analyse n'est satisfaisante que si l'on suppose que la société continue à accepter qu'un appelé touche des sommes qui restent très dérisoires, eu égard aux services rendus.

⁴ Ministère de la Défense : "Armée de métier ou conscription", OSE1AAP/SA, 8 décembre 1989. page 2.

⁵ Rapport Fabbri : "Conscription et -ou - armée de métier". Réunion plénière, le 27 juin 1990.

Indépendamment des problèmes qui naissent de la qualité comparée des personnels, se pose aussi la question des coûts d'opportunité. En fait ce n'est pas parce que le Ministère de la Défense dépenserait 10 % de plus par an que pour autant l'effort de défense serait plus élevé. En effet, il faudrait calculer le prix réel d'un appelé et considérer ce qu'il va gagner/perdre d'un strict point de vue économique pour sa productivité actuelle et future. Il est généralement dit que la conscription a été maintenue pour ne pas accroître les chiffres, psychologiquement déstabilisants, du chômage. Il est possible effectivement de considérer le cas d'un jeune chômeur sans formation qui, tout en faisant économiser les prestations sociales à la collectivité, peut recevoir une formation pendant son service militaire. C'est le cas le plus évident des avantages éventuels de la conscription. Dans ces conditions, l'impact économique de la conscription est relativement intéressant.

Cependant, de manière un peu trop rapide, les pouvoirs publics ont limité leur réflexion à cette seule hypothèse qui pour être parfois réelle n'en est pas moins restrictive. En effet, si l'appelé est un cadre supérieur rare et surtout irremplaçable compte tenu de la demande par rapport à l'offre, son incorporation aura des effets négatifs pour l'ensemble de la collectivité nationale, puisqu'il n'apportera plus sa valeur ajoutée à la richesse nationale. En supposant d'une part qu'il coûte 30000 francs à la collectivité et d'autre part que le fruit de son travail actuel représente une valeur ajoutée de l'ordre de 3000000 francs, dans ces conditions toutes les instances de la vie économique perdent à son incorporation ceteris paribus. En effet, du fait de sa non-substituabilité dans la vie économique, et en supposant qu'il reste dans le rang (ce qui est souvent le cas), l'économie qu'il a permis au Ministère de la Défense ne dépasse probablement par 80000 francs. Dans ces conditions, la perte sèche pour la collectivité serait de 2900000 francs, dont 116000 francs pour le Ministère de la Défense. Dans ces conditions, tout le monde est perdant. Il faut bien sûr tenir compte aussi d'autres caractéristiques, mais ces chiffres sont significatifs de la nécessité d'analyser la conscription dans une perspective plus large, faisant entrer notamment les considérations économiques dans toutes leurs dimensions.

II - Les choix

Les choix peuvent être faits soit dans le cadre actuel, ceteris paribus, soit dans le cadre d'un désarmement éventuel.

A) Pour la vérité des coûts

Contre la conscription les critiques ne manquent pas : inefficacité d'un service trop court et peu motivé, renouvellement continu des effectifs très coûteux alors même qu'aucune formation continue n'est ensuite mise en place pour maintenir le savoir-faire, coût humain d'une instruction trop répétitive et réalisée dans des conditions trop partielles, favoritisme des affectations ne répondant pas aux besoins de l'armée, écrémage des meilleurs vers les formes non-militaires du service national, faible "significativité" militaire d'une composante de l'armée que l'on peut difficilement utiliser dans les opérations extérieures qui ne touchent pas directement le territoire national (affaire du Koweït). Pourtant, la conscription présente des avantages financiers pour le Ministère de la Défense, elle assure l'osmose entre la nation et son armée, elle permet la formation de réserves, elle favorise le melting pot.

Cependant, directement ou indirectement, elle a un coût. Dire que la mise en place d'une armée de métier coûterait 40, 20 ou 10 milliards de francs supplémentaires n'a pas vraiment une signification affective de remise en cause des principes de la défense nationale. En effet, le coût réel pour l'ensemble de la collectivité est probablement plus élevé, du fait de la non-concordance des compétences civiles et militaires. Dans ces conditions, empêcher une production utile à l'ensemble du pays pour sous-employer (en termes d'efficacité économique) des jeunes gens n'est probablement pas d'une grande efficacité, ni militaire, ni économique. Il faut en revenir à la "vérité des prix". On peut considérer, dans ces conditions qu'il faille analyser la conscription avec un regard neuf. Il est concevable qu'une formation minimale soit à respecter et que par périodes, quelques stages de formation soient utiles, aux différents niveaux de compétence des individus. Chacun pourrait avoir une place bien définie dans le contexte de la défense nationale et il suivrait, soit en personne, soit par correspondance, l'ensemble des enseignements nécessaires aux fonctions qui lui seraient réservées dans le cadre d'un conflit international.

En fait, le remplacement à l'identique des appelés par les volontaires conduirait à une légère diminution du personnel sous les drapeaux, étant entendu que les personnels en formation seraient de ce fait moins nombreux. Autant que faire se peut, il faudrait aussi recruter des personnels civils pour tenir les emplois d'administration générale, n'impliquant pas nécessairement une compétence militaire. Cela ne pourrait pas se faire sans un dépassement des enveloppes budgétaires actuelles. En outre, de nouveaux matériels pourraient être mis en place ainsi peut-être que de nouvelles stratégies militaires.

En fait, se pose le problème du recrutement. La plupart des pays développés l'ont résolu par une augmentation des revenus distribués. Cette notion de "vérité des prix" est essentielle.

B) Une modification de la conscription

La loi de programmation militaire de la France 1987-1991 doit faire face à une réduction des effectifs de l'armée de terre. Pour des raisons politiques, les effectifs des appelés ne seront pas réduits significativement. Dans ces conditions, le coût indirect de la conscription serait considérable dans l'hypothèse où elle constituerait un obstacle éventuel à des formes plus modernes de défense.

a) Le fonctionnement actuel du service national et les améliorations prévues ou débattues

En fait, le service national n'est pas toujours considéré comme très efficace, ni très juste. Cette critique a été faite notamment par le rapport Chauveau (1989). Cependant, plusieurs réformes ont été envisagées.

1) Le fonctionnement actuel

Les études engagées en octobre 1988 sur le service national ont été soumises au ministre de la Défense en février 1989. Sur 425000 garçons par classe, mais seulement 375000 à partir de 1994, il y a 27 % de réformes pour causes médicales (le service de santé estime cependant que 55 000 jeunes seraient récupérables pour un emploi militaire sédentaire) et une diversification d'exemption aux fonctions purement militaires (services civils, assistance

technique, coopération, objection de conscience, police, informatique, sécurité civile, sapeurs-pompiers, voire gendarme). Selon Maurice Faivre, les rapporteurs ont relevé certains abus concernant les formes civiles du service : coopérants en entreprise rémunérés 10000 francs par mois et embauchés par la société à l'issue du service, assistants techniques recrutés par clientélisme politique ou filières occultes, objecteurs non contrôlés par les associations qui les emploient, informaticiens utilisés à des fins de gestion communale, emploi de coopérants et de scientifiques dans les pays industrialisés⁶, etc... Il existe trop d'inégalités dans la sélection et dans les conditions de service, dans les taux de punition, dans la réinsertion à l'issue du service, dans les affectations de pure convenance personnelle. Cependant, l'instrument statistique disponible n'est pas assez performant pour indiquer le nombre d'exemptés selon les diplômes, alors qu'il y a des hypothèses crédibles sur la corrélation entre ces deux caractéristiques.

Pour les Armées, les aspirants qu'elles forment et les enseignants affectés à leurs écoles accomplissent leurs fonctions avec compétence, même si leur nombre n'est pas suffisamment élevé. Les scientifiques sont très prisés par la DGA qui y trouve une ressource de recrutement et le rôle des formateurs en informatique a été essentiel en procurant 60 % des emplois à leurs élèves. De même pour la politique de coopération, les efforts accomplis restent globalement satisfaisants. "Au total, on reconnaît que 25 % des coopérants bénéficient d'avantages abusifs, que pour 50 % ceux accordés ne sont pas exorbitants et que 25 % vivent dans des conditions difficiles"⁷.

Cependant, le rapport Chauveau rappelle à juste titre que la défense n'est pas seulement militaire, avec l'idée selon laquelle ce qui est bon pour le pays est bon pour la défense. Cette considération repousse au second plan le débat sur l'élitisme et l'égalitarisme. S'il y a une priorité à accorder à la fonction militaire, la finalité fondamentale doit rester d'assurer la meilleure défense au moindre coût. Dans ces conditions, il faut élargir les possibilités concrètes de la conscription.

2) Les mesures envisagées

La première proposition du rapport qui prévoyait la création au Ministère de la défense d'une structure centralisée de la gestion du service national n'a pas été retenue, puisque l'on s'oriente vers une commission interministérielle, exerçant des fonctions d'arbitrage et de contrôle des fonctions. En outre, les critères physiques "durcis en 1983" seraient revus vers un assouplissement. De nouvelles formes de services civils sont expérimentés dans les SAMU par exemple, accompagnés d'une montée en puissance de la sécurité civile et des sapeurs-pompiers.

Des services d'aide aux handicapés et d'action humanitaire, les projets de création de groupements régionaux d'instruction et de travaux, la formation aux travaux de prévention (débroussaillage) ou la formation, des jeunes défavorisés. Il faudrait aussi une modernisation du service militaire pour relever le niveau de l'armée de terre, améliorer son encadrement et l'exercice d'un droit de préemption (qui paraît légitime)

⁶ FAIVRE Maurice : "Diversification et modernisation du service national".
Revue de Défense Nationale, Janvier 1990.

⁷ FAIVRE Maurice : Op. Cit.

Ces modifications n'ont rien apporté d'essentiel, car elles ont été plus effectuées comme procédures de replâtrage que comme modification fondamentale de l'idée même du service national.

b) Une meilleure conscription

Si l'on raisonne ainsi, la conscription et l'armée de métier devraient bien sûr être transformées substantiellement. Cependant, pour tenir compte des valeurs morales que la conscription est supposée défendre quelques périodes de services militaires très courtes pourraient être rendues obligatoires pour tous ceux qui, de par leur fonction et leurs responsabilités, devraient accomplir leur service national dans le système productif.

Il s'agirait de parler plutôt d'un service national civil ou militaire auquel hommes et femmes de 18 à 25 ans seraient astreintes. Dans ces conditions plusieurs choix seraient ouverts :

- Le service national n'implique pas seulement des activités militaires. Donc toute personne est amenée à le satisfaire, même s'il a des raisons à présenter pour refuser de travailler pour la défense. Il faut donc définir clairement les priorités et les rendre publiques.
- L'armée n'est pas obligée de retenir toutes les candidatures. Elle ne prend dans ses rangs que les appelés qui souhaitent faire leur période de service national dans l'armée et qui satisfont un réel besoin pour l'efficacité de la défense nationale. Dans ce cas, les emplois devraient être précisément définis et pourraient faire l'objet d'un recrutement sérieux et adapté aux conditions économique-militaires du moment.
- S'agissant d'une obligation légale, les conscrits, quelles que soient leurs fonctions, seraient rémunérés aux prix du marché, mais ils se verraient retirer à la source un impôt sur le revenu qui permettrait l'égalisation pour tous des conditions financières de leur service national.
- Tous les volontaires au service national qui accepteraient bien sûr leur attribution dans une fonction publique passeraient alors une année à favoriser le développement économique de la collectivité, ce qui indirectement améliorerait les conditions d'un financement d'une armée plus clairement tournée vers la professionnalisation.
- Les catégories sociales qui ne souhaitent pas accomplir un service public pour des raisons personnelles se verraient imposées plus sévèrement, selon des modalités fiscales à définir.

Certes, l'expérience allemande démontre que la liberté de choix entre un service civil et un service militaire compromet gravement le maintien des effectifs. La priorité accordée à l'armée devrait probablement être une norme générale dont l'application devrait être cependant exceptionnelle et dûment argumentée, en cas de refus éventuel de l'appelé. Il faut une adaptation des effectifs à la stratégie. Il y a une certaine contradiction entre la dissuasion nucléaire, clef de voûte de l'ensemble de la défense française, et le mythe de l'armée populaire. Actuellement, la France est la seule nation industrielle à avoir réduit ses effectifs consacrés aux réserves, ce qui correspond à sa doctrine de la bataille courte (le coût des réserves américaines dépasse 5 % du budget militaire, près de 100 fois plus que la France, et les réservistes allemands sont convoqués tous les deux ans, contre 6 ans pour la France).

Dans ces conditions, les entreprises ou services publics qui le désirent pourraient conserver leur personnel, à charge pour les intéressés à verser, sous forme d'allocation négociée avec l'Etat, les compensations financières liées à la dérogation. Ainsi un cadre travaillant dans une entreprise, serait éventuellement logé dans une caserne ou dans des bâtiments spécifiques, il

percevrait des revenus minimaux, l'écart entre son salaire normal et son coût pour l'entreprise ou l'Etat étant intégralement versé à l'Armée, qui pourrait alors faire appel à des hommes de métier qui seraient des remplaçants sur un contrat de deux ans.

S'il devait y avoir une procédure progressive de désarmement, liée à la révolution stratégique européenne et à la perception moins aiguë de la menace soviétique, le Service National recevrait de nouvelles critiques. En fait le Service National conserve plus un sens symbolique que militaire. Il est clair que le retrait des forces françaises d'Allemagne devrait conduire à une réduction de l'importance des troupes disponibles et donc de la conscription.

La rénovation du Service National n'impliquerait pas une suppression de celui-ci, mais une prise en compte plus générale de la défense du pays et une meilleure professionnalisation du métier de la défense.

Bibliographie

Barre, R., Fontanel, J. (1991), Principes de politique économique, PUG, Presses Universitaires de Grenoble.

Boniface, P. (1990), La condition du Service National. Le lien armée-nation ». Armées d'aujourd'hui, n°154, Octobre.

Boyer, Y., Lellouche, P., Toper, J. (1988), Une nouvelle entente cordiale. La relance de l'alliance franco-britannique en matière de sécurité. Editions Masson, Paris.

Fabbri (1990), Conscription et/ou armée de métier. Rapport, Réunion plénière, 27 Juin.

Faivre, M. (1990), Diversification et modernisation du service national, Revue Défense Nationale, Janvier.

Fontanel, J. (1980) Le concept de dépenses militaires, Revue Défense Nationale Décembre

Fontanel, J. (1982), La comparaison des dépenses militaires Revue Défense Nationale Novembre 1982

Fontanel, J. (1984), L'économie des armes, Editions La Découverte, Paris.

Fontanel, J. (1986) La détermination des dépenses militaires in "Désarmement pour le Développement", ARES, Défense et Sécurité, Lyon, Grenoble

Fontanel, J. (1986), Le coût des forces nucléaires in "Désarmement pour le Développement", Arès, Défense et Sécurité,

Fontanel, J. (1988), Le coût de la défense en France in « Une nouvelle entente cordiale. La relance de l'alliance franco-britannique en matière de sécurité (Boyer, Lellouche, Roper, Eds). Editions Masson, Paris.

Giacomini (Colonel,) 1990, La bonne température. Sondage des Français sur la Défense en 1990. Armées d'aujourd'hui, n°154. Octobre

Ministère de la Défense (1989), Armée de métier ou conscription, OSE1AAP/SA, 8 décembre.

Smith, R., Humm, A., Fontanel, J., (1985) The economics of exporting arms, Journal of Peace Research, Norwegian University Press, Oslo, September

Smith, R., Fontanel, J. (1987), Capital-Labour substitution in defence provision", in "Defence, Security and Development", (DEGER & WEST, Ed.), Francis Pinter, London, June 1987,