

355.033
044
LIV

LIVRE BLANC

SUR LA

DÉFENSE NATIONALE

LIVRE BLANC

SUR LA

DÉFENSE NATIONALE

TOME I

Ministère de la défense.
CDEM
1 Place Joffre, 75007 PARIS



8592

8592

1972

1972

juin 1972

AVANT-PROPOS

Pourquoi un exposé officiel sur la Défense?

La réponse est claire : quelles que soient les modalités d'une défense, aucune politique n'a de valeur sans consentement national. Cette vérité demeure de notre temps telle qu'elle fut vérifiée si souvent en notre pays. A l'époque où le fait nucléaire remet le geste ultime à un seul homme, à savoir le Président de la République, responsable suprême qu'a investi le suffrage universel, le pays doit adhérer à la défense et pour qu'il adhère, il doit comprendre. La dissuasion, si elle est nucléaire, est aussi populaire : au-delà de l'adhésion, la participation est indispensable. Comment pourrait-il en être autrement, alors que de nos jours un conflit, et même simplement une menace de conflit met tout en jeu, la vie, la liberté, l'honneur des hommes, des femmes, des foyers ?

Des esprits généreux, ou, comme à d'autres époques, séduits par des idéologies, mettent l'accent sur le désarmement. Comment ne pas adhérer à cet immense espoir de l'humanité ? Comment ne pas vouloir participer aux efforts sincères et efficaces faits en ce sens ? On oublie généralement que la France a la première, et depuis d'une manière constante, prôné le renoncement aux fabrications d'armes atomiques, la destruction des stocks, le contrôle international. Récemment elle a pris position en faveur d'une conférence des cinq puissances nucléaires, afin que le débat sur cette exigence de base circonscrit entre les principaux intéressés puisse aboutir à des résultats concrets. Il faut bien constater que tel n'est pas le chemin que prend le monde.

Au premier rang des grandes puissances, les États-Unis et l'Union Soviétique ont pris des initiatives dont il a été fait grand cas : interdiction des essais nucléaires dans l'atmosphère — ce qui laisse entier le champ des autres essais, notamment souterrains ; non-dissémination des armes nucléaires — ce qui n'a pas été accompagné d'une diminution des quantités considérables emmagasinées des deux côtés ; accord sur la limitation du nombre de

certaines armes défensives ou offensives — ce qui marque une limitation de croissance, non une régression dans l'effort d'armement. Il faut certes approuver hautement cet effort d'entente mais ne pas en conclure que la paix en est garantie pour autant. Nous sommes d'ailleurs contraints d'observer le contraire chaque jour. C'est, en vérité, que la responsabilité mondiale à laquelle aspirent ces deux grandes puissances ne libère pas les autres nations, et notamment celles d'Europe, selon leur volonté et à leur mesure, du devoir d'assurer leur indépendance et leur sécurité, par elles-mêmes et par des alliances appropriées.

Cette exigence est d'autant plus éclatante que la naissance des récents conflits comme l'examen des menaces présentes ou prévisibles montrent que les causes des drames ont des origines diverses. S'il est clair que des agitations subversives ou des ambitions de type impérialiste alimentent la plupart de ces drames, il faut bien constater que les responsabilités sont partagées et échappent aux plus puissants. La violence demeure une des lois de notre univers. Dès lors, au nom de quelle morale refuser à des États pacifiques le droit de s'armer ?

Dans ces conditions et compte tenu des desseins qui sont ceux de la France, à l'égard d'elle-même certes, mais aussi, à sa mesure, à l'égard de la communauté internationale, on ne peut sérieusement penser que notre désarmement puisse apporter un élément positif à la paix. La France n'a ni revanche à prendre, ni frontière à modifier, ni hégémonie à imposer ou à maintenir. Son effort de défense s'inscrit dans une politique tout entière orientée vers la sauvegarde de sa liberté, le respect de sa sécurité et la participation qu'elle peut apporter à la conservation ou au rétablissement de la paix. Et son renoncement n'avancerait cette cause en aucune façon.

Sa capacité de défense fait de la France un élément déterminant de la sécurité en Europe et en Méditerranée, elle lui permet une politique dont chacun sait qu'elle a la liberté pour objectif et la paix pour moyen.

Michel DEBRÉ,
Ministre d'État
chargé de la Défense Nationale.

AVERTISSEMENT AU LECTEUR

L'exposé général sur la Défense comprendra deux volumes.

Le premier comprend cinq chapitres :

- I. — *La politique générale de défense.*
- II. — *Les capacités demandées aux forces armées.*
- III. — *Le service militaire universel.*
- IV. — *La politique d'armement.*
- V. — *Les finances de la défense.*

Le second volume, dont la préparation est en cours, comprendra cinq autres chapitres :

- I. — *L'organisation permanente des forces armées et du commandement.*
- II. — *L'administration de la défense.*
- III. — *La fonction militaire.*
- IV. — *L'enseignement militaire.*
- V. — *La recherche scientifique et technique militaire.*

**LA POLITIQUE DE DÉFENSE
DE LA FRANCE**

NÉCESSITÉ D'UNE POLITIQUE DE DÉFENSE.

La réalité d'une défense a pour origine la réalité d'une conception politique.

La France est une des plus anciennes nations de l'Europe occidentale. La première, elle a forgé son unité politique. Sa situation géographique, ses richesses économiques, sa tradition, sa langue, sa culture et son rayonnement ont, à travers guerres et batailles, assuré cette unité et continuent, dans ses ressorts les plus profonds, d'en être le ciment. Certes, la solidarité européenne est reconnue comme une nécessité, l'union économique de l'Europe comme un facteur de progrès déterminant pour chacune des nations qui la composent. Mais l'union économique n'entraîne pas l'effacement de l'idée nationale tant il est vrai que la croissance de la capacité industrielle et de la richesse augmente les chances politiques de chaque nation.

Il est vrai que de nos jours la solidarité internationale, et, au premier chef, pour ce qui nous concerne, la solidarité européenne modifient profondément les données de la pensée et de l'action politiques. Certains même concluent des caractères du temps présent, notamment du développement des échanges commerciaux, du mélange des intérêts industriels, de la prédominance de communications dont la puissance échappe aux gouvernements, enfin d'une certaine dynamique de l'idée européenne, que l'idée nationale est en voie d'affaiblissement.

Face à cette appréciation, il convient de considérer la politique strictement et profondément nationaliste des très grandes puissances de notre époque, la force de l'idée nationale dans tous les continents — Asie, Afrique, et aussi Amérique du Sud — qui ont vu la naissance d'États indépendants depuis

peu et qui s'ouvrent à la recherche d'une plus grande indépendance, enfin, en Europe même, la renaissance de l'idée nationale dès que la croissance de la capacité économique donne des chances neuves à la politique ou dès que les intérêts fondamentaux d'un peuple sont en cause.

Pour ce qui nous concerne, nous devons, à ces considérations d'ordre général, ajouter certains choix extérieurs qui résultent de la situation et du caractère propre de la France. Le maintien des relations traditionnelles d'alliance et d'amitié avec les États-Unis demeure une donnée fondamentale de notre politique comme de l'avenir du monde occidental auquel nous appartenons. Des liens étroits avec la Grande-Bretagne sont dans la nature des choses et dans l'intérêt profond des peuples français et britanniques. Sur le continent, la réconciliation et, au-delà, la coopération avec la République Fédérale d'Allemagne sont une nécessité pour l'équilibre et la paix de l'Europe; des rapports amicaux et confiants avec les puissances latines voisines et, d'une manière générale, avec les pays européens de la Méditerranée sont établis et doivent être développés. Au-delà, à mesure que pourrait s'affirmer une conception européenne de l'indépendance et de la puissance, l'intérêt d'être un élément dynamique de cette nouvelle entité doit être pris en grande considération. L'ensemble de ces choix exige le maintien de la personnalité et de la capacité françaises — c'est-à-dire de la France en tant que telle. En outre, l'existence d'une France forte et consciente de son rôle est de nature à favoriser la paix du monde sous deux aspects cruciaux : d'une part, la sécurité du continent européen dans son ensemble, y compris la Russie avec laquelle il est de notre intérêt, et d'un intérêt commun, d'établir, malgré la différence de régime, des rapports de coopération et de concertation; d'autre part, la coopération avec le monde du Moyen-Orient, de l'Afrique et de Madagascar.

Dès lors, l'existence, l'indépendance et la force de la France sont le point de départ d'une politique qui prend naturellement appui sur le sentiment de la nation et la volonté de son développement.

Sans doute a-t-il pu être dit après le dramatique échec de 1940, et l'apparition de puissances gigantesques, tels les États-Unis, l'Union Soviétique et bientôt la Chine, que la défense nationale est une prétention vaine pour une puissance moyenne qui devrait s'en remettre à l'un des grands du soin d'assurer sa protection. En apparence, la séparation du monde en deux blocs après 1945

a pu donner un semblant de démonstration à cette thèse. Mais si, dans les années suivantes d'abord consacrées à la restauration interne des nations européennes exsangues, l'Alliance Atlantique et son organisation militaire ont constitué la sauvegarde de la paix en Europe, il est bien naturel que cette alliance, dans sa forme d'alors, n'ait pu résister au temps, car elle reposait sur une simplification politique abusive, fonction d'une opposition irréductible entre les États-Unis et l'Union Soviétique et consacrait une confusion *a priori* des intérêts des Européens avec ceux des États-Unis, garants de la sécurité collective dont ils possédaient seuls les moyens extrêmes.

Les faits sont aujourd'hui fort différents. Si les États-Unis et la Russie cherchent à éviter de porter leur compétition au niveau d'un conflit militaire, leurs rapports réciproques n'en sont que davantage au cœur de leur politique extérieure. Les États-Unis ne cachent pas aux nations européennes dont ils sont l'allié, que leur alliance a ses limites dans la priorité naturelle donnée aux objectifs et aux intérêts spécifiquement américains. De leur côté les nations européennes ont recouvré leur puissance économique et repris conscience de leurs intérêts propres. Cette évolution a remis en évidence, qu'en dépit des phénomènes circonstanciels si graves et si décisifs qu'ils soient, une constante demeure, qui ne peut être oubliée.

Aucune alliance, on ne le dira jamais assez, ne peut être dissociée de l'effort entrepris par chacun de ses membres, pour son compte, à ses frais, et en fonction des intérêts qui lui sont propres. Certes, l'existence d'une menace clairement affirmée et dont l'opinion publique sent la gravité doit provoquer l'élan indispensable de solidarité, tous intérêts confondus. Mais la poursuite parallèle d'une politique de détente et d'une politique de coalition militaire porte en soi une contradiction qui ne peut être dominée que par un effort national, expression d'une profonde prise de conscience patriotique, en même temps qu'élément le plus efficace d'une alliance apte à répondre, en cas de besoin, aux objectifs de tous.

Aussi, pour la France comme pour toute nation, il n'est pas de dessein politique autonome et de liberté d'action possible sans une politique affirmée de défense, en fonction de ses intérêts propres, dussent-ils être, ensuite, complétés voire corrigés par d'autres considérations notamment européennes. Fondée sur la réalité historique et géographique du pays comme sur ses aspirations, outil de la politique extérieure et reflet du sentiment national,

cette politique doit s'accorder à l'esprit et aux nécessités de l'époque, s'insérer dans le monde actuel et marquer la place que la nation entend tenir dans le monde futur.

Il n'est pas possible d'en douter : la France a besoin d'une défense nationale.

LES OBJECTIFS DE LA POLITIQUE DE DÉFENSE.

Dès l'abord, il faut souligner que la défense nationale si elle se manifeste essentiellement par l'existence de forces armées, s'appuie sur bien d'autres réalités, démographiques, économiques, sociales et culturelles notamment. Réalités démographiques, car la vaillance exige à la fois nombre et jeunesse. Réalités économiques, car — ainsi qu'il a été dit plus haut — la prospérité économique d'un pays est un facteur majeur de sa liberté politique. Réalités sociales, car le patriotisme, vertu fondamentale et fragile, supporte mal, et de nos jours moins que jamais, les fortes injustices, les grandes inégalités. Réalités culturelles enfin, car celles-ci contribuent hautement à l'audience internationale d'un pays et un patrimoine spirituel à sauvegarder n'est pas le moindre encouragement à l'esprit de défense.

Aussi n'est-il point étonnant que la politique qui inspire l'évolution de ces réalités ait des rapports étroits avec la politique de défense. Il en est ainsi des politiques de la natalité, de l'éducation, de l'emploi, de l'innovation, de l'investissement, de la monnaie. Il en est ainsi, et d'une manière constante, de la politique étrangère.

Il n'appartient pas à un livre blanc sur la défense de traiter avec précision de la politique extérieure de la France. Cependant, elle fait, et doit faire, partie intégrante d'une conception générale dont l'organisation de la défense est, comme notre diplomatie, une composante. Dès lors, il est naturel de rappeler les trois éléments principaux de notre politique étrangère : le refus des blocs, c'est-à-dire le non-alignement sur les grandes puissances; la définition précise et donc limitée de nos engagements; un effort diversifié de coopération internationale en vue de favoriser la détente et les bons rapports entre les peuples.

Le refus des blocs n'est en aucune façon méconnaissance de la valeur que représente l'Alliance Atlantique. La considération de la France pour la solidarité occidentale et le soutien américain est éclairée par des exemples déterminants que le siècle a donnés

aux générations précédentes; la France veut, pour ce qui la concerne, marquer une résolution de défense qui est la meilleure expression de son attachement à la permanence de cette Alliance. Par ailleurs, la paix en Europe impose que toutes les chances de la sécurité soient saisies et développées : la détente avec l'Union Soviétique se poursuit de la manière la plus utile par une coopération et une concertation qui prennent leur source dans un commun intérêt de la stabilité sur le continent, des modifications ne pouvant intervenir que par accord commun des peuples intéressés. Mais la valeur de notre participation à l'Alliance Atlantique, comme la valeur de notre coopération à la sécurité européenne imposent une volonté de n'accepter aucune intégration dont le résultat serait de subordonner nos intérêts à ceux de la très grande puissance qui dirigerait l'intégration et en fin de compte d'affaiblir notre résolution de défense elle-même.

La définition de nos engagements, donc leur limitation, n'est en aucune façon refus de prendre notre part à l'organisation d'une défense éventuelle de l'Europe. Comme il se doit, nos engagements en Europe sont fonction des circonstances politiques. Mais, par définition, ils existent et sont l'aspect finalement essentiel de la solidarité que nous affirmons et dont le développement, pour une large part, sera fonction des engagements acceptés par d'autres et du comportement de nos voisins. Notre volonté de consacrer une part notable de notre effort militaire à une capacité d'intervention, notre acceptation formelle d'agir, le cas échéant, dans le cadre d'une alliance sont les manifestations les plus nettes du constant état d'esprit qui anime notre défense. Mais il est pour nous bien clair que la réalité d'une défense européenne commune repose sur la résolution des partenaires et la réalité de leurs engagements. On ne saurait se contenter d'affirmations superficielles qui ne trouveraient pas leur fondement dans une appréciation juste et unanime des intérêts propres et des efforts respectifs des partenaires. Présentement, la diversité des appréciations ne permet pas d'union militaire.

A ce non alignement, à cette recherche d'un équilibre européen fondé sur des engagements réels définis avec précision, s'ajoute dans le même esprit une autre orientation marquée par notre effort de coopération. Il s'agit ici, au besoin par une aide militaire, de soutenir l'indépendance de certains États de culture francophone auxquels nous sommes liés tant par l'histoire que par nos engagements présents, et de participer à la sauvegarde ou à la restauration de la paix dans le bassin méditerranéen.

Quels sont, dans ces conditions, les objectifs mêmes de notre politique de défense ? Ils se situent à trois niveaux.

Il nous faut d'abord assurer la sécurité du territoire national et de ses habitants. C'est bien là le cœur de la réalité politique, psychologique et morale de la défense. Politiquement, la défense contribue à protéger l'indépendance de la nation. Psychologiquement, elle donne au pays la garantie qu'il bénéficiera des fruits de son ardeur créative. Moralement, elle se porte fort de la liberté de la France et des Français. Ce premier objectif, fondamental, exprime l'identité nationale de façon très concrète. Il suppose l'adhésion et requiert le service de chacun.

En second lieu, il nous faut participer à la sécurité en Europe et autour de l'Europe, particulièrement en Méditerranée. En dehors même de toute considération sur l'avenir de l'idée européenne, ce deuxième objectif découle très largement du premier car il serait illusoire de prétendre assurer la sécurité de notre territoire sans nous intéresser aux réalités qui l'environnent. Certaines nations peuvent fonder leur défense sur la neutralité. Ce n'est en rien le cas de la France. Notre situation géographique et stratégique en bordure du continent européen est telle que nous sommes nécessairement partie à la situation continentale comme à la situation maritime.

Du côté de la terre, il est superflu d'affirmer l'influence déterminante de la situation européenne générale sur notre propre défense et notre propre avenir. Du côté de la mer, la liberté des communications océaniques qui demeure un objectif et une nécessité pour les États-Unis comme pour les pays d'Europe occidentale a pour nous le même caractère d'objectif et de nécessité. Ces communications conditionnent une part importante de notre existence. Il en est ainsi, et peut-être à un plus haut degré encore, de la paix dans le bassin méditerranéen occidental.

La défense a donc des objectifs locaux et régionaux. Elle a aussi des objectifs plus éloignés. Ceux-ci ne prétendent évidemment pas couvrir l'ensemble du monde. Il y aurait là une exagération absurde de nature à faire douter de la notion même de défense.

Mais il nous faut protéger les territoires éloignés qui de par le monde manifestent leur appartenance à la souveraineté française. Il nous faut aussi faire face aux engagements que nous avons pris à l'égard des États de l'Afrique francophone ou de Madagascar, États forgés par notre culture et nos lois. Pour plusieurs d'entre eux notre soutien apparaît encore comme une condition de leur indépendance. Bref, il nous faut pouvoir affirmer,

même à l'extérieur du monde occidental auquel nous appartenons, notre influence économique et culturelle : cette influence qui se traduit par des intérêts et d'où peuvent naître des devoirs est en fin de compte une part de notre définition nationale.

Sans doute existe-t-il une hiérarchie des objectifs de défense en fonction de leur éloignement. Supprimant en esprit les objectifs éloignés, voire les objectifs régionaux, il subsisterait la défense de l'hexagone qui est l'essentiel et certains pourraient s'en contenter. Mais il y a là une conception étiquetée et inexacte de la défense qui nous conduirait fatallement à un repli sur nous-même et à un neutralisme qui ne peut réellement protéger le territoire métropolitain et dont on peut dire qu'il négligerait des aspects majeurs de la personnalité française, c'est-à-dire ses chances d'indépendance. Il est conforme enfin à l'histoire de la France comme à ses aspirations qu'elle soit présente dans le monde là où, à sa mesure, elle peut jouer un rôle positif au service de la paix, de la justice et de la liberté.

Les trois objectifs de la politique de défense sont en vérité indissociables. Ils forment un tout auquel est attachée la continuité française.

LES MOYENS DE LA POLITIQUE DE DÉFENSE.

Politique intérieure, politique étrangère et politique de défense sont intimement mêlées. La politique de défense inspire les deux autres, mais aussi s'appuie sur elles. Il reste que la politique militaire est le moyen nécessaire, faute duquel rien ne tient.

Toute politique militaire doit être fondée sur les réalités. Aujourd'hui, par une mutation formidable, la réalité des épreuves de force a pris, avec le fait nucléaire, une dimension essentiellement dissuasive.

La puissance de destruction, massive et instantanée, que procure l'arme nucléaire fait peser sur le monde, en un raccourci apocalyptique, une menace tellement gigantesque qu'elle rend inconcevable la guerre totale comme moyen actif de la politique. Le risque nucléaire confère à la défense une dimension radicalement nouvelle. Il donne aussi à la politique un tour nouveau. Il fonde l'ère de la dissuasion.

La dissuasion nucléaire repose sur une commune intelligence par les adversaires de la démesure du risque encouru, fruit de la puissance nucléaire et de la détermination de qui la détient. Elle

ne vaut et ne s'applique que dans le cas d'une menace directe sur les intérêts vitaux de l'un et si elle fait peser sur l'autre un risque immédiat hors de proportion avec l'enjeu du conflit.

Les intérêts vitaux ne seraient-ils pas en jeu, que la menace du recours à l'arme nucléaire n'aurait aucune crédibilité. Quel responsable prendrait d'ailleurs l'initiative de la brandir dans ces conditions, sans l'assentiment de son pays et au risque de le placer au ban des nations ? En tout cas, apparaît ici le caractère exclusivement national et essentiellement défensif de la dissuasion. Comment se définissent les intérêts vitaux d'un pays sinon par référence unique à ce pays lui-même ?

C'est d'ailleurs bien ce qui inspire le jeu que mènent ensemble les États-Unis et l'Union Soviétique au-dessus des puissances moyennes. S'ils reconnaissent objectivement que le jeu de la dissuasion ne peut valoir entre eux que dans le cas où leurs sanctuaires nationaux se trouvent directement menacés, il faut bien en conclure — et c'est l'évidence — que la défense de l'Europe occidentale ne saurait bénéficier automatiquement de la dissuasion américaine. Depuis fort longtemps, les Américains l'ont senti et ont adopté à l'usage de l'Europe leur stratégie de réponse graduée (flexible response) qui est un palliatif et pour certains une illusion.

Il ne faudrait d'ailleurs pas considérer ces faits avec quelque rancœur que ce soit. Ils sont dans l'ordre naturel des choses, car la dissuasion est exclusivement nationale. Présentement le risque nucléaire ne se partage pas. Est également dans l'ordre des choses la priorité donnée par chacune des très grandes puissances au dialogue avec l'autre.

Mais face à ces faits, il appartenait à la France d'en tirer les conséquences, c'est-à-dire d'adopter pour elle-même une stratégie de dissuasion fondée sur une capacité nucléaire nationale. Sa position de puissance moyenne lui permet de viser un niveau d'armement qui n'a pas besoin d'être comparable à celui des plus grandes puissances, niveau dont ses ressources techniques industrielles et financières lui donnent précisément les moyens.

Mais il faut ajouter que si la dissuasion est réservée à la protection de nos intérêts vitaux, la limite de ceux-ci est nécessairement floue. Un adversaire potentiel n'en aurait que plus de mal à apprécier sa marge de manœuvre, ce qui renforce la dissuasion ; la dialectique de la dissuasion se nourrit d'une relative incertitude. La France vit dans un tissu d'intérêts qui dépasse ses frontières. Elle n'est pas isolée. L'Europe occidentale ne peut donc dans son ensemble manquer de bénéficier indirectement de

la stratégie française qui constitue un facteur stable et déterminant de la sécurité en Europe.

Le choix de la stratégie nucléaire s'imposait pour la France à la fois parce qu'elle est aujourd'hui la seule vraiment efficace, et que nous ne disposons pas d'une solution de rechange. Jadis la force militaire de notre pays était celle du nombre, mais aujourd'hui la France est l'une des puissances moyennes les moins peuplées et, à l'ère de l'atome, la crédibilité de la politique militaire ne repose plus sur le nombre.

Ce n'est pas dire que les moyens militaires classiques ne sont pas nécessaires. Il n'est pas concevable de répondre à n'importe quelle action hostile d'où qu'elle vienne par la menace nucléaire. Il faut donc être en mesure de s'opposer à des actions hostiles limitées, soit en les contrecarrant directement, soit en recourant à des représailles adaptées. L'esprit de dissuasion n'est pas absent de cette vue des choses, mais là où l'atome par son excès même ne peut constituer un argument dissuasif crédible, il faut pouvoir disposer de moyens classiques facilement maniables. Franchir le seuil de la menace atomique ne peut être justifié que dans une situation réellement critique.

Il y a plus. Il faut en effet pouvoir apprécier par des moyens adéquats la détermination d'un adversaire, donc le forcer à dévoiler rapidement ses intentions profondes et pour cela l'obliger à mettre en œuvre des moyens suffisamment importants dont le rassemblement soit révélateur par lui-même. C'est bien là le rôle du corps de bataille aéro-terrestre, doté de matériels conventionnels et d'armes nucléaires tactiques dans l'évolution concevable d'une crise grave. Ainsi la manœuvre militaire classique s'intègre dans le maniement politique de la dissuasion.

Cette capacité de défense traditionnelle doit être mesurée avec soin. Trop faible, elle ne pourrait remplir son rôle et la crédibilité de la dissuasion en serait réduite; trop forte, elle pourrait laisser croire que nous sommes prêts à subir les aléas d'une guerre de grande ampleur, sans recourir aux moyens nucléaires extrêmes, et la crédibilité de la dissuasion en serait également réduite.

Nos intérêts vitaux se situent sur notre territoire et dans ses approches. La stratégie de dissuasion couvre cette zone géographique grâce aux moyens nucléaires et classiques qui viennent d'être évoqués.

C'est encore par des moyens classiques qu'il convient de défendre nos intérêts et de faire face à nos engagements dans le reste du monde. Là encore, des seuils sont sans doute à considérer

dans la mesure où notre présence participe d'un équilibre général à l'intérieur duquel il nous appartient en propre de régler certaines crises locales. Mais celles-ci prendraient-elles de l'ampleur que nous cesserions d'être les seuls à y être intéressés. Le support militaire de notre présence et de notre action extérieure trouve ainsi son efficacité et sa justification sans que ses dimensions soient pour nous une charge excessive.

CONCLUSIONS.

Notre politique militaire est une politique durable; elle tire les conséquences du fait dominant en matière de défense, le fait nucléaire dont on ne voit pas quand et comment le monde pourra s'abstraire. Mais elle marque, à l'évidence, une mutation profonde par rapport au passé.

La guerre totale n'est plus un moyen politique de parvenir à ses fins. Il ne s'agit plus de recourir à la guerre et de la faire pour vaincre. Dans un conflit nucléaire, il ne saurait y avoir que des vaincus. Devant les horreurs d'une guerre totale à l'ère atomique, la stratégie nucléaire invite les adversaires à recourir aux voies de la stratégie indirecte.

On peut constater à quel point une telle mutation a déjà modifié profondément les données de l'organisation militaire. La permanence prend le pas sur la mobilisation et la qualité sur la quantité.

Aucune menace très grave ne se dessine aujourd'hui et le fait nucléaire y est certes pour une grande part. Mais pour qu'il continue d'en être ainsi, la vigilance est nécessaire et il n'y aurait pire faute que d'admettre un relâchement. Plus que jamais, la défense est l'affaire de tous, et l'armée l'expression de la nation.

LES CAPACITÉS DEMANDÉES AUX FORCES ARMÉES

L'analyse des missions qui découlent de la politique de défense exposée au chapitre précédent permet de préciser les capacités opérationnelles que devra dans l'avenir atteindre et conserver l'appareil militaire. Tel est l'objet des plans à long terme de chacune des armées, déjà étudiés ou en préparation. La confrontation de ces capacités avec celles des moyens existants conduit à définir dans leur nature et leur échelonnement les évolutions nécessaires : elle explique et éclaire les options fondamentales de la 3^e Loi de programme, votée par le Parlement à la fin de 1970.

**

La France, repoussant toute idée d'hégémonie et toute tentation de neutralité, entendant conserver sa liberté de décision sans méconnaître la nécessité des alliances, doit posséder les capacités militaires cohérentes avec sa politique.

Si ses intérêts vitaux sont localisés principalement sur son sol et ses intérêts majeurs en Europe, elle assume aussi des responsabilités, sans doute d'importance inégale, en Méditerranée, en Atlantique, dans ses départements et territoires d'Outre-Mer, en Afrique francophone et, plus généralement, partout où sa présence ou son intervention sont ou seraient utiles au maintien ou au rétablissement de la paix.

Aussi les capacités demandées aux forces armées relèvent-elles de la dissuasion nucléaire, de la défense du territoire, de la manœuvre en Europe et de l'action hors d'Europe.

I LA CAPACITÉ NUCLÉAIRE DE DISSUASION.

Le système de riposte nucléaire stratégique doit avoir une capacité de destruction telle qu'un agresseur éventuel soit dissuadé d'entreprendre contre notre territoire une action qu'il payerait d'un prix exorbitant.

La crédibilité militaire de cette force repose sur sa puissance, mais aussi sur sa sûreté et sur sa capacité de pénétrer les défenses adverses.

Si notre force en service se limitait fin 1970 à 9 escadrons de 4 Mirage IV disponibles à tout instant, armés d'une bombe atomique de puissance avoisinant 100 kilotonnes, les forces dotées d'engins balistiques sont entrées en service en 1971.

Deux escadrons de 9 engins sol-sol balistiques stratégiques (SSBS) sont opérationnels au Plateau d'Albion dans les Hauts de Provence.

Notre premier sous-marin nucléaire lanceur d'engins (SNLE), le *Redoutable*, est entré en service à la fin de 1971. Ce bâtiment équipé de 16 engins mer-sol balistiques stratégiques (MSBS) dotés d'une puissante charge nucléaire est susceptible d'une autonomie de très longue durée qui lui confère une capacité d'action dans une zone extrêmement vaste.

Le deuxième sous-marin nucléaire lanceur d'engins, le *Terrible*, entrera à son tour en service à la fin de cette année; il sera suivi en 1974 du *Foudroyant* et avant 1980 de deux autres sous-marins, l'*Indomptable* et le *Tonnant*, ce qui permettra d'assurer en tout temps la présence de 2 sous-marins dans les zones de patrouille et naturellement d'élever cette présence au maximum en cas de crise. Dans le même temps, la charge thermonucléaire aura été militarisée et équipera les engins mer-sol, avant d'équiper les engins sol-sol.

Si chacun des éléments de la force nucléaire stratégique contribue à lui conférer sa puissance d'ensemble, à la mesure d'une dissuasion efficace, la diversification même de la force (Mirage IV, engins SSBS, sous-marins) est un facteur précieux de sûreté : la neutralisation simultanée de toutes les composantes serait un événement qui défie toute probabilité. Chaque composante bénéficie d'un déploiement conçu pour en diminuer la vulnérabilité. Les Mirage IV sont dispersés sur 9 bases distinctes, les engins SSBS sont enfouis dans des silos souterrains conçus

pour résister à des attaques nucléaires de grande ampleur, les sous-marins sont protégés par leur discrétion même, les télécommunications sont assurées par des réseaux protégés et redondants.

Enfin, la vulnérabilité résiduelle de chaque élément de la force n'est pas de même nature : si l'attaque des silos de Haute Provence peut être déclenchée par un agresseur à un moment choisi par lui, son efficacité est tellement aléatoire qu'il devrait — pour un résultat hasardeux — mettre en œuvre des moyens gigantesques révélant sans ambiguïté son identité et sa détermination hostile. Mais, comment pourrait-il se lancer dans une telle aventure sans neutraliser en même temps les sous-marins ? Or, la lenteur de l'évolution des techniques de détection sous-marine permet de penser que pour de très longues années encore, la destruction d'un sous-marin, dont l'avantage est d'être plus facilement anonyme, ne sera possible que par des actions où le hasard entrera pour la plus grande part. Comment un adversaire pourrait-il donc espérer détruire tous les sous-marins au même moment, choisi à l'avance ?

Ainsi la force nucléaire stratégique nous assurera progressivement une capacité de riposte massive et bien protégée. Encore faut-il que les « vecteurs » qui portent l'arme nucléaire chez l'adversaire (avion, engin balistique) soient capables de franchir les défenses adverses, si elles existent, sans qu'il en résulte une perte de précision et une perte de puissance excessives.

C'est pourquoi la charge thermonucléaire qui entrera en service en 1976 sera invulnérable aux effets prépondérants des rayonnements émis par une arme nucléaire de défense antimissile; c'est pourquoi les engins eux-mêmes seront dotés de dispositifs destinés à accroître les difficultés de détection par une défense adverse éventuelle et à désorienter son action; c'est pourquoi, enfin, au-delà de la première génération de charges thermonucléaires, la mise en service de charges multiples pourra être envisagée.

Puissance, sûreté, capacité de pénétration, ces trois facteurs sont ainsi pris en compte de façon cohérente pour assurer une évolution équilibrée de notre outil nucléaire de dissuasion. Ils lui confèrent toute sa validité dans une vaste zone qui pourra, si le besoin s'en fait sentir dans l'avenir, être encore étendue grâce en particulier à la composante sous-marine de la force.

2 LA DÉFENSE DU TERRITOIRE.

Si la force nucléaire stratégique est l'outil de la dissuasion nucléaire, c'est la volonté d'indépendance nationale qui en est le fondement. La défense du territoire est l'expression première de cet esprit de dissuasion populaire, car elle s'étend sur l'ensemble du pays et fait appel à tous les Français.

La défense du territoire s'entend d'abord sur terre. Il faut assurer la protection des points sensibles de la force nucléaire stratégique. En outre, il faut protéger le fonctionnement de notre société industrialisée qui repose sur nombre d'installations spécialisées : sources d'énergie, infrastructure de transport, moyens de télécommunications, etc., et plus généralement sur la coopération de collectivités multiples et le respect des libertés individuelles.

La défense du territoire s'entend aussi dans les airs — il faut défendre notre espace aérien contre une intrusion hostile — et dans les approches maritimes, particulièrement dans les eaux territoriales sur lesquelles s'exerce notre souveraineté.

Bref, trouvant son inspiration dans les profondeurs de la nation, la défense du territoire requiert des forces qui soient bien adaptées aux diverses agressions concevables.

La Protection de la Force Nucléaire Stratégique (FNS).

Les éléments fixes de la FNS répartis sur le territoire national doivent être protégés contre les diverses formes d'agression qui viseraient à les neutraliser.

Qu'il s'agisse des bases aériennes, de la base des sous-marins, du site de Haute Provence, des centres de transmissions, des structures de commandement et de soutien logistique, les trois grands types d'agressions concevables relèvent de l'action terrestre, de l'attaque aérienne par moyens classiques, enfin de l'attaque nucléaire.

a) Pour se protéger contre les actions terrestres, il faut à nos forces, convenablement implantées, une capacité de détection, d'identification et d'évaluation de la menace, de neutralisation et de destruction des agresseurs éventuels.

C'est ainsi que la sûreté immédiate à terre des forces nucléaires stratégiques aériennes et océaniques est assurée par des moyens passifs de détection (tours de guet, réseau de surveillance)

et de protection (obstacles, barrages électrifiés, enfouissement) et par des moyens actifs d'identification et de neutralisation constitués par des unités permanentes de l'Armée de l'Air ou de la Marine, selon le cas, renforcées par des éléments de la Gendarmerie Nationale.

Au-delà de la sûreté immédiate, la sûreté externe des points sensibles de la FNS incombe aux forces de Défense Opérationnelle du Territoire (D.O.T.) en étroite liaison avec la Gendarmerie Nationale et avec l'appui éventuel des moyens aériens.

L'installation progressive de la FNS se traduira dans les années qui viennent par un besoin croissant en forces de sûreté.

b) Face aux attaques aériennes classiques, nos forces doivent avoir une capacité de détection et d'identification des avions et missiles aérodynamiques assaillants, et de protection des installations les plus vulnérables à ce genre d'attaque.

C'est la défense aérienne du territoire qui assure la couverture de la FNS, comme du territoire en général, contre les attaques aériennes à haute et moyenne altitude. On y reviendra plus loin.

Contre la menace à très basse altitude, une couverture générale en raison de son coût très élevé ne peut être assurée que très progressivement. Le plus urgent et le plus essentiel est d'assurer la défense des points sensibles, notamment ceux de la FNS; elle est assurée autour des bases Mirage IV par de l'artillerie antiaérienne et des engins sol-air existants; elle le sera prochainement autour des autres bases par des missiles sol-air commandés dans le cadre de la 3^e Loi de Programme.

c) La protection de la base de SNLE et de ses approches, si elle pose des problèmes plus ou moins comparables à celle des autres points sensibles de la FNS, pose en outre un problème spécifique, celui de la surveillance maritime des abords de Brest.

Il faut en effet détecter, identifier, évaluer, et en fin de compte neutraliser la menace maritime contre les installations fixes de la rade et contre les SNLE au cours des manœuvres d'entrée et de sortie du port.

La capacité de surveillance en place dès à présent sera prochainement renforcée : elle mettra en jeu des sémaphores et des radars, mais aussi des escorteurs côtiers, une escadrille de dragage, une flottille d'hélicoptères anti-sous-marins, des patrouilleurs. Enfin, elle sera renforcée au cours du 3^e Plan Militaire par des chasseurs de mines modernes.

d) Face aux attaques nucléaires, qui de par leur nature même, seraient justifiables d'une riposte immédiate, les mesures à prendre préventivement touchent essentiellement aux garanties de survie à court terme de notre potentiel de riposte. Et ces garanties sont obtenues par la diversification des moyens de notre FNS, par leur protection passive et par des dispositions techniques qui assurent le maintien des références d'orientation nécessaires au guidage des engins.

La protection territoriale.

Les forces terrestres dites de Défense Opérationnelle du Territoire (D.O.T.) jouent, on l'a vu, un rôle important dans la protection des points sensibles de la FNS. Il leur appartient également de faire face à toute attaque de notre sol par infiltration, parachutage ou débarquement, en quelque endroit que ce soit.

Cette mission implique une organisation de la défense du territoire largement décentralisée, apte à réagir rapidement sur le plan local en fonction des instructions du Gouvernement, apte aussi à rassembler les moyens localement disponibles en hommes à mobiliser et matériels à réquisitionner pour augmenter l'efficacité du dispositif permanent.

L'Armée de Terre fournit l'essentiel des forces de D.O.T., mais la Gendarmerie y apporte une importante contribution. En outre, l'Armée de l'Air peut être amenée à fournir aux forces terrestres un appui aérien local. Enfin, une coordination des actions de la Marine et des Forces Terrestres est nécessaire dans les zones côtières.

Le 3^e Plan Militaire a prévu pour renforcer la capacité de protection territoriale tout en satisfaisant aux besoins croissants de protection de la FNS, d'une part des programmes d'amélioration de l'équipement des forces de D.O.T. de l'Armée de Terre (brigades alpines, régiments d'infanterie, régiments de cavalerie légère blindée), d'autre part le renforcement des effectifs de la Gendarmerie Nationale (plus de 8 000 hommes) et la modernisation de ses matériels (véhicules de transport, hélicoptères, véhicules de combat, transmissions).

La mission des forces de D.O.T. et leur implantation territoriale leur donnent une vocation particulière à accueillir les jeunes gens du contingent et à entretenir les liaisons avec les réservistes. Un parrainage d'unités de mobilisation par des unités permanentes de D.O.T. est en voie d'organisation et de développement.

Ces forces, au-delà du rôle qui serait le leur en cas d'invasion, ont tout naturellement vocation à devenir le ferment d'une résistance populaire à un occupant éventuel. Quels désastres sur son propre sol un adversaire devrait-il accepter avant de devenir « l'occupant » !... Qu'il soit assez présomptueux pour les accepter, il n'en aurait pas fini pour autant avec une résistance nationale et populaire qui lui rendrait l'occupation insupportable, perspective de nature à renforcer l'effet dissuasif global de notre politique militaire.

Le concept de « dissuasion populaire » s'exprime en fin de compte de plusieurs façons : sur lui se fondent la défense permanente de notre territoire, la crédibilité de notre armement nucléaire, la volonté de résistance à l'envahisseur qui aurait accepté le désastre nucléaire. C'est que la dissuasion populaire est la forme moderne de la volonté de survie nationale.

La défense aérienne.

La surveillance et la police du ciel requièrent une capacité de détection, d'identification, de contrôle des aéronefs pénétrant au-dessus du territoire national et le cas échéant une capacité d'arrachement des aéronefs persistant dans l'infraction aux règles de la circulation aérienne, voire d'interception et de destruction des aéronefs dont se révèlerait l'hostilité.

Ces deux capacités de renseignement et d'action n'ont toutefois pas une ampleur comparable. En effet, s'il est nécessaire que la totalité de la circulation aérienne fasse l'objet d'informations aussi complètes que possible, il n'est cependant pas indispensable de pouvoir faire face à une attaque aérienne de n'importe quel niveau, mais seulement nécessaire d'obliger l'adversaire éventuel à intervenir à un niveau suffisamment élevé pour témoigner sans ambiguïté de sa détermination hostile. Il ne faut laisser à l'adversaire ni l'espoir de réussir à moindres frais une opération fructueuse, ni celui de la réussir de façon anonyme.

Une autre menace peut d'ailleurs venir de la 3^e dimension, celle des véhicules se déplaçant dans l'espace, qu'il s'agisse de satellites, voire de bombardiers orbitaux, ou plus simplement d'engins balistiques.

La surveillance de l'espace et des satellites d'observation qui s'y déplacent peut, à l'évidence, être une source de renseignements intéressants, mais ne présente pas le caractère d'une

nécessité absolue. En effet, les moyens d'attaque qui pourraient venir de l'espace ne sauraient être que des moyens de destruction massive. Et leur emploi marquerait par lui-même le niveau d'hostilité de celui qui l'emploierait, sans que celui-ci puisse s'abriter derrière un anonymat, illusoire pour de longues années tant qu'un grand nombre de pays n'a pas accédé à l'utilisation militaire de l'espace. Au surplus, surtout en l'absence de défenses contre les missiles balistiques à déjouer, il n'y a guère de raison que l'engin balistique cède la place au bombardier orbital.

S'agissant d'engins balistiques, le problème est différent. Il n'y a pas lieu d'envisager un système français de défense ABM, au moins tant que la réalisation de ces systèmes, reposant sur les principes actuellement développés par l'U.R.S.S. et les États-Unis et conduisant d'ailleurs à une défense assez largement perméable, entraînera des coûts démesurés. A moindre frais, la capacité de survie de nos forces stratégiques à une attaque nucléaire et leur complémentarité rendent ce genre d'attaque finalement vain et donc très hautement improbable.

En définitive, la capacité absolument nécessaire de surveillance de la troisième dimension et d'interception des objets qui s'y meuvent concerne essentiellement les objets atmosphériques qu'il importe de pouvoir détecter et identifier dans leur totalité, intercepter dans la plus grande mesure possible.

La capacité de surveillance est aujourd'hui assurée par un maillage de stations radars, dont les informations sont exploitées par des centres de traitement interconnectés et également reliés aux systèmes analogues de nos alliés. L'ensemble assure une couverture satisfaisante à haute et moyenne altitude. La couverture à basse altitude devra être améliorée dans les prochaines années.

La capacité d'interception est assurée en permanence par les escadrons placés sous le Commandement des Forces de Défense Aérienne (CAFDA), renforcés par une partie des moyens de la Force Aérienne Tactique (F.A.TAC). Le CAFDA rassemble aujourd'hui 3 escadrons de Mirage IIIC, 2 de Vautour, 3 de Super-Mystère SMB2. Les 8 escadrons de Mirage III E de la F.A.TAC sont particulièrement aptes à des missions de défense aérienne et apportent d'ailleurs en permanence au CAFDA le soutien d'une partie de leurs moyens.

Le resserrement des mailles du réseau de surveillance, le renforcement de la force d'interception et son adaptation à l'évolution de la menace aérienne seront assurés dans les prochaines années par la mise en service de stations radars nouvelles et de quelque 100 Mirage F1 en cours de commande au titre du 3^e Plan Militaire.

Il reste que dans un avenir à moyen terme, l'apparition d'avions commerciaux très rapides introduira des données nouvelles qui risquent de rendre la mission de police du ciel plus difficile à remplir que la mission d'interception-destruction des aéronefs hostiles.

La défense des eaux côtières.

Il nous faut être en mesure de détecter et d'identifier les menaces et de les neutraliser le cas échéant. Le dispositif naval nécessaire ne peut, pour répondre correctement à cette mission, avoir un déploiement limité à nos eaux territoriales dans leur définition actuelle. La sécurité ainsi obtenue serait nettement insuffisante. Au seul titre de sa mission de défense côtière, la Marine doit donc silloner les approches éloignées de nos côtes. L'Armée de l'Air doit participer dans les mêmes zones à la recherche du renseignement et, le cas échéant, à la neutralisation des éléments hostiles.

Certaines unités de la Marine Nationale sont spécifiquement affectées à cette mission : escorteurs côtiers, escadrilles de dragage, flottilles d'exploration de l'Aéronavale, groupes de plongeurs démineurs. Elles seront renforcées de manière importante par la construction au cours du 3^e Plan Militaire d'une dizaine d'aviso modernes.

D'autres unités participent occasionnellement à cette mission : ainsi en est-il des forces de haute mer quand elles traversent ces eaux ou y séjournent.

Les installations militaires qui occupent ou utilisent le littoral et les administrations qui, comme la Douane, ont une activité dans les eaux côtières, apportent un concours occasionnel précieux aux moyens de la Marine Nationale.

Enfin, l'Armée de l'Air, par ses patrouilles et ses moyens de renseignement à une distance relativement fort grande, représente un élément capital de sûreté.

3 LA MANŒUVRE EN EUROPE.

La France doit organiser sa défense aux frontières et à leurs approches contre toute agression qui la menacerait directement, et y mener une manœuvre cohérente avec sa stratégie de dissuasion nucléaire. En outre, partie du continent européen, elle entend participer à sa mesure à la défense de l'Europe en cas de crise localisée comme de menace globale.

La défense aux frontières et à leurs approches.

La manœuvre dissuasive exige de nos forces qu'elles aient la capacité de mener des opérations de combat classique dont la raison d'être tient à la nécessité de préserver la liberté d'action politique du Gouvernement dans le maniement de la crise.

Outre la capacité de réduire une agression localisée il faut donc que nous ayons au minimum la capacité de nous opposer en force à une agression caractérisée. Il s'agit de contraindre l'adversaire par la vigueur de notre résistance, à recourir à une attaque dont l'intensité justifierait à l'évidence à ses propres yeux, à ceux des Français et à ceux du monde, le recours à la riposte nucléaire. Il s'agit pour nos forces de mener un combat résolu et efficace qui donne au Gouvernement lui-même l'information et le délai nécessaires au développement éventuel de sa manœuvre stratégique.

Cette capacité ne peut être obtenue que par une combinaison de moyens interarmées. Elle met en jeu la Première Armée avec l'appui de la Force Aérienne Tactique et éventuellement, celui des forces maritimes dont l'action apparaîtrait complémentaire en fonction de la nature de la menace. L'emploi de ces forces ne peut manquer d'être éclairé par la situation générale des troupes de nos partenaires de l'Alliance Atlantique.

La Première Armée, qu'on désigne parfois sous l'appellation de « corps de bataille », comprend 5 divisions à 3 brigades dont 2 « mécanisées », c'est-à-dire articulées sur des véhicules blindés, et une « motorisée » laissant une plus large place aux moyens de déplacement classiques.

Quant à la Force Aérienne Tactique (F.A.TAC.), elle est actuellement organisée en 6 escadres articulées en 14 escadrons pour la reconnaissance et l'attaque, la couverture et l'appui du

corps de bataille. 3 escadrons de reconnaissance Mirage III R et RD, 8 escadrons de Mirage III E, 3 escadrons de F 100 et 2 escadrons de Mystère IV la composent, auxquels viendraient si besoin s'ajouter les Mystère IV du Commandement des Écoles.

Les années à venir verront la mise en service, d'ici 1975, de l'armement nucléaire « tactique » en partie dans certaines unités de l'Armée de l'Air (Jaguar et Mirage III E), en partie dans des unités des forces terrestres qui seront équipées de matériels dits « PLUTON », capables de délivrer des charges nucléaires à plus de 100 km de portée grâce à des missiles mis en œuvre à partir de rampes automotrices.

L'existence de ces unités, parce qu'elles mettent en œuvre des charges nucléaires plus encore qu'en raison de leur puissance de destruction, donne à la bataille un caractère nouveau. Si notre manœuvre sur le terrain doit compter avec la dispersion que nous imposent la possession de l'arme nucléaire tactique par l'adversaire, nous l'obligeons lui aussi à une manœuvre similaire qui réduit l'importance de notre infériorité numérique et nous garantit les délais dont le Gouvernement a besoin. En outre, la décision même de l'emploi de l'arme nucléaire tactique contre un adversaire qui ne pourrait plus être contenu autrement, donne au Gouvernement la possibilité de signifier à cet adversaire que, si sa pression militaire se confirmait, le recours à l'arme nucléaire stratégique serait inéluctable. On voit ainsi la place éminente que tient l'armement atomique tactique dans ce qu'on a appelé plus haut la manœuvre dissuasive du Gouvernement.

La modernisation du corps de bataille au cours du 3^e Plan Militaire ne se limitera pas à l'entrée en service du PLUTON. Son équipement en chars modernes AMX 30 sera poursuivi, tandis qu'apparaîtront les nouveaux blindés légers de transport de troupe. La mise en service progressive en fin de plan du système de défense antiaérienne à basse altitude ROLAND améliorera sa protection antiaérienne, tandis qu'une première commande de canons automoteurs de 155 mm à tir automatique, montés sur châssis AMX 30, commencera d'accroître sa puissance de feu classique. La modernisation des transmissions, dont les études sont fortement engagées se matérialisera au cours du 4^e Plan Militaire.

Quant à la F.A.TAC., après la livraison des derniers Mirage III E commandés dans la 2^e Loi de Programme, elle recevra 50 Mirage V et sera dotée du Jaguar dont 160 exemplaires seront commandés au cours du 3^e Plan Militaire, tandis que lui seront retirés les appareils les plus vétustes.

Intervention en Europe.

La défense de l'Europe est un thème politique d'une très grande importance. Sans doute peut-on lui reprocher une certaine irréalité dans la mesure où la solidarité des nations du continent ne paraît pas assurée au point que les intérêts puissent être confondus et les patriotismes fusionnés durablement en un seul élan de combat commun, voire de sacrifice.

On peut également reprocher à ce thème, et aux conceptions stratégiques qui en sont issues, de ne pas amener chaque partenaire éventuel à donner une priorité suffisante aux exigences de défense. D'ailleurs, la politique de détente et de coopération entre les États-Unis et la Russie ne peut manquer d'avoir en ce sens des effets sur les opinions publiques. Il n'en demeure pas moins qu'une crise peut surgir.

La France, on l'a dit, doit pouvoir participer, à sa mesure et avec ses alliés, à la prévention et au règlement d'une telle crise. Il est normal que cette capacité d'intervention soit astreinte à certaines limites, en volume et dans le temps, car il importe de ne pas user prématurément les forces qui sont nécessaires à la défense des frontières et de leurs approches.

Sous cette réserve, notre capacité d'intervention en Europe repose sur le corps de bataille de l'Armée de Terre, les forces aériennes tactiques, ainsi que sur les moyens de transport comme l'avion Transall. Des unités supplémentaires provenant soit des forces d'intervention outre-mer, soit le cas échéant de la Défense Opérationnelle du Territoire, pourraient également y participer. En outre, et sous réserve que la géographie de la crise s'y prête, la France dispose en Europe comme ailleurs, des moyens de sa force navale de manœuvre, dont la capacité d'action et de rétorsion, sans égale chez nos alliés continentaux, ne cède nettement le pas qu'aux marines des superpuissances.

Il convient enfin d'ajouter, comme il a été dit, que, toute nationale qu'elle soit, notre force nucléaire de dissuasion est un élément qui ne peut manquer de compter pour la prévention d'une crise en Europe.

4 L'ACTION HORS D'EUROPE.

Les intérêts français, on l'a déjà souligné, ne se limitent pas à l'Europe continentale. Des départements et territoires d'outre-mer font partie intégrante de la République; des accords

d'assistance nous lient à certains pays, africains et malgache; enfin, la France, pays moderne et industrialisé, ne peut vivre sans que soient établis, maintenus, développés, protégés, des liens économiques avec le reste du monde. Au-delà, le rayonnement culturel de notre pays et sa vocation dans le concert des nations nous amènent à participer par notre diplomatie et au besoin par la démonstration de notre puissance militaire à la réduction des tensions qui se développent de par le monde.

La défense de ces intérêts multiples, la nécessité d'une présence française occasionnelle ou permanente en maints endroits du globe, justifient l'existence de détachements militaires permanents outre-mer, d'une force d'intervention, enfin d'une marine de haute mer, outil privilégié de toute politique de présence dans le monde.

La présence outre-mer.

Notre présence outre-mer, dans nos propres départements et territoires comme dans les pays auxquels nous lient des accords d'assistance est limitée à un niveau relativement faible, suffisant pour démontrer notre détermination et assurer notamment la sécurité des points névralgiques, escales maritimes ou aériennes, bases logistiques. Ces forces permanentes sont capables de s'opposer efficacement à des actions hostiles, mais une crise prolongée pourrait nécessiter l'acheminement de renforts, prévus et entraînés en métropole.

Les forces permanentes sont des forces interarmées. Elles réunissent de l'infanterie (12 000 hommes en tout) des escadrons d'appui (chasseurs bombardiers AD 4 et F 100) et de transport aérien, 9 avisos escorteurs, quelques bâtiments de faible tonnage et des engins de débarquement, enfin des unités de gendarmerie (3 000 hommes en tout). Les équipements de ces forces seront renouvelés et si possible accrus au cours du 3^e et surtout du 4^e Plan.

La capacité d'intervention.

Il s'agit, face à une aggravation de la menace, de renforcer les forces permanentes d'un département ou territoire d'outre-mer, ou d'un pays auquel nous sommes liés, par des moyens supplémentaires adéquats, généralement acheminés de la Métropole.

La force d'intervention, à laquelle d'autres forces métropolitaines pourraient se joindre en cas de besoin, est présentement constituée pour l'essentiel par la 11^e Division Parachutiste et la 9^e Brigade, appuyées d'une composante aérienne groupant des avions F 100 et Vautour qui seront progressivement remplacés par des Jaguar. La Marine peut, suivant les cas, fournir un certain renfort terrestre et aérien pour un combat à terre ou participer, sur mer, au règlement du conflit. La réorganisation de cet ensemble par la mise en place d'un grand commandement opérationnel interarmées est en cours.

Le transport des renforts pose évidemment une question primordiale. Deux voies sont empruntées : la voie aérienne qui apporte un renfort limité mais immédiat aux forces en place, la voie maritime qui, si les développements de la situation l'exigent, apporte un renfort massif dans un plus long délai.

Les moyens de transport aérien sont notamment constitués par les 50 avions Transall commandés au titre du 2^e Plan Militaire. Les performances de cet avion lui permettent, par exemple, d'atteindre DAKAR et ABIDJAN sans escale, DJIBOUTI avec une escale, TANANARIVE avec deux. Outre ces moyens militaires, l'utilisation d'avions civils spécialement affrétés est prévue par les plans d'emploi.

Les moyens de transport maritime sont obtenus grâce à l'affrètement de navires civils, encadrés et protégés en tant que de besoin par les unités de la Marine de haute mer.

La Marine de haute mer.

Au-delà de son rôle propre dans une action outre-mer, la Marine de haute mer doit garantir, et c'est une tâche capitale, la liberté de nos approvisionnements vitaux face à un éventuel perturbateur de la liberté du trafic maritime. Sans doute, cette mission ne serait pas, en cas de crise grise, assurée par notre seule Marine ; la liberté du trafic maritime intéresse autant que nous tous nos alliés et d'abord les États-Unis. Mais la place qui lui reviendrait dans cette action commune doit être en rapport avec l'ampleur de nos intérêts en cause.

Face à l'éventualité d'une crise plus limitée, la Marine doit disposer d'une capacité de rétorsion efficace et brutale capable de décourager ou de contrebalancer les velléités offensives d'un perturbateur de la liberté des mers.

Enfin, en temps de paix comme en temps de crise, la Marine permet au Gouvernement, par la démonstration de sa seule présence, en Méditerranée, en Atlantique et ailleurs, dans le monde entier, d'affirmer sa volonté d'action ou de médiation.

Forte aujourd'hui de 2 porte-avions, 2 porte-hélicoptères, 2 frégates et une quarantaine d'escorteurs océaniques, notre Marine de haute mer sera dotée, d'ici 1975, de plusieurs corvettes dont 4 sont actuellement en construction. La mise en construction d'un nouveau porte-hélicoptères est prévue à la fin de cette période. En outre, certaines de ses unités existantes seront modernisées.

L'ensemble de cet effort s'inscrit dans la perspective du plan naval à 15 ans. Il est rendu particulièrement nécessaire par le vieillissement de notre flotte de surface dont une part importante devra être réformée au cours du 4^e et du 5^e Plan Militaire.

* * *

Telles sont les principales capacités militaires demandées aux Forces Armées. Force nucléaire, forces de défense du territoire et forces de manœuvre sont en quelque sorte l'abri derrière lequel les Français vivent en paix sur leur sol. Quant aux moyens militaires de présence et d'action hors d'Europe, ils soutiennent les entreprises de la France dans le monde pour la défense de ses terres lointaines, le respect de ses engagements outre-mer, la prospérité de son économie et le rayonnement de sa culture.

5 LES MISSIONS COMPLÉMENTAIRES DES ARMÉES.

Les quatre missions essentielles qui viennent d'être décrites sont la finalité de notre appareil militaire. Elles justifient les importantes ressources, financières et humaines, que la nation consacre à la mise sur pied et à l'entretien de ses forces armées.

Il reste que les Armées, par leur seule existence, constituent un potentiel très important au service de la communauté française et de la solidarité nationale.

La Gendarmerie nationale.

Au contact permanent de la population, dans les villes et les campagnes, la Gendarmerie doit être ici mentionnée en premier

CHAPITRE III

lieu. Implantée sur l'ensemble du territoire en métropole et outremer, forte de 66 000 hommes — et ce nombre va croître de 2 500 dans les prochains mois — cette arme d'élite constitue depuis bientôt deux siècles un des rouages les plus solides et les plus efficaces à la fois de notre sécurité, de notre politique et de notre vie sociale.

Répartis dans les brigades territoriales, plus de 30 000 sous-officiers, soigneusement sélectionnés, assurent au profit de tous les Français nombre de tâches souvent modestes, mais toujours primordiales, tandis que les 16 000 hommes de la Gendarmerie Mobile constituent, au service de l'autorité publique, une force de maintien de l'ordre, toujours disponible, loyale, courageuse et sereine. Depuis 1970, la Gendarmerie Départementale est ouverte au contingent dont une fraction peut y effectuer son temps de service.

La Protection civile.

En cas de désordre ou de cataclysme, les forces armées réparties sur le territoire peuvent mettre en œuvre, au profit de la collectivité, les moyens matériels dont elles disposent, servis par des équipes dévouées, compétentes et bien encadrées.

Viennent l'avalanche, l'incendie de forêt, la marée noire, un navire de plaisance en détresse, le blocage d'une autoroute par la neige ou plus banalement l'exode estival, et les Armées prennent leur bonne part de l'effort nécessaire. N'oublions pas certains services discrets mais fréquents. Tel le transport par voie aérienne rapide des malades en danger ou des moyens susceptibles de les sauver.

Ces activités, annexes au regard de la vocation spécifique des Armées, mais immédiatement profitables à la communauté nationale, marquent la solidarité constante des Armées à l'égard de la nation. Et dans toute situation exceptionnelle, les pouvoirs publics trouvent dans les Armées, animées par une haute idée du service, une réserve de moyens matériels et humains d'une qualité et d'une efficacité appréciées de tous.

LE SERVICE MILITAIRE UNIVERSEL

La nature même du fait nucléaire conjuguée à l'absence de tout projet de conquête ou d'hégémonie nous autorise à ne pas rechercher entre nos forces nationales et celles auxquelles nous pourrions être confrontés une parité que nos ressources nous permettraient difficilement d'atteindre. Nos unités conventionnelles sont donc mesurées avec rigueur et la perspective d'une organisation militaire fondée sur une mobilisation massive, du type de celle qui gouvernait hier notre défense nationale, est exclue. Aussi est-il légitime de s'interroger sur les raisons qui conduisent à écarter une transformation de notre appareil militaire qui ferait appel exclusivement à une armée d'engagés, et à maintenir le service militaire universel.

**

S'il est vrai que l'ensemble des forces décrites au précédent chapitre repose pour une part sur des matériels d'une technique complexe dont le service exige une formation spécialisée souvent longue, c'est-à-dire des personnels de carrière ou des engagés, les appelés n'en n'ont pas moins leur place dans certaines spécialités techniques et plus encore au niveau de la troupe et de son encadrement direct en sous-officiers et en officiers : les vertus des hommes restent la base de l'efficacité. Par ailleurs, ce n'est pas seulement la charge financière très élevée d'une armée de métier à effectifs analogues et même sensiblement inférieurs qui conduit à l'écarter. La valeur que donne le service national est, du point de vue des hommes, irremplaçable.

A cette première raison s'en ajoute une autre qui est d'ordre politique et revêt une importance fondamentale. Cette raison tient à la nature même de la défense — qui ne peut être que le

fait de la nation entière —. Elle est encore renforcée par le caractère propre de la politique de dissuasion qui n'aurait à la limite aucun sens, si elle n'était pas associée à une adhésion profonde des citoyens à la défense du pays. Il est faux de penser que le mécanisme de la dissuasion nucléaire serait en mesure de remplir son effet si l'adversaire éventuel avait le sentiment d'un détachement moral de l'esprit populaire à l'égard de la défense. Or, la volonté de défense et de résistance ne peut se manifester qu'au travers de la détermination et de la participation de tous et de chacun. Et comment cette participation pourrait-elle mieux se traduire que par la présence des jeunes Français dans les rangs d'unités instruites dont la disponibilité instantanée et l'aptitude opérationnelle constituent à la fois la meilleure garantie de sûreté et de crédibilité des forces stratégiques et la promesse de la liberté d'action indispensable à leur maniement dissuasif par la plus haute autorité du gouvernement ?

Le service militaire est un élément interne de la dissuasion, non pas complémentaire, mais inclus dans son concept. Il donne à la défense sa dimension nationale et populaire.

Prendre le parti d'une armée de métier serait de surcroit contraire aux traditions de la République dont c'est l'honneur d'avoir toujours demandé à son armée de réfléchir sa propre image. Les exemples ne manquent pas, tirés de l'étude des deux derniers siècles de l'histoire militaire de la France qui démontrent la nécessité d'une conjonction étroite entre l'intelligence du concept stratégique, la qualité de l'outil militaire qui lui est adapté et la participation nationale et unanime à la défense dès lors que la Patrie est menacée.

A peine les « volontaires de 91 » avaient-ils contenu la coalition des rois que la Convention décrète la levée en masse pour sauver la Patrie en danger. La loi Jourdan codifie en 1798 cette première conscription et les soldats de la République tiennent l'Europe en respect.

Défigurée sous la Restauration par la loi Gouvion-Saint-Cyr qui institue la pratique du tirage au sort, l'armée française faute de réserves instruites, ne disposera que de 250 000 hommes en 1870 face à la Prusse mobilisée.

La leçon n'est pas perdue et dès 1872 la France renoue avec la tradition d'une armée de conscription nationale qui trouvera dans la loi de 1905 une expression rigoureusement universelle. La conclusion victorieuse de l'armistice de 1918 est le fruit de cette politique associée à l'extraordinaire résolution des citoyens.

Sans doute, la conscription n'est-elle pas une panacée : les succès du nazisme en Europe et finalement le désastre de 1940 l'ont tragiquement illustré. Ils ont été rendus possibles par la mauvaise définition du concept de défense et son inadéquation à la politique extérieure, la faillite du choix des armements et la démobilisation morale de tout un peuple. Mais aujourd'hui comme hier, alors que nous avons restauré notre politique militaire pour l'adapter aux nécessités du temps, le maintien de la conscription reste un gage essentiel de l'efficacité de notre dissuasion en exprimant à la fois la résolution et la capacité du pays au regard de sa défense.

L'ordonnance de 1959 et la loi de 1965 ont substitué à la notion classique du service militaire celle plus large du service national. Désormais le service revêt quatre formes :

- le service militaire destiné à répondre aux besoins propres des armées;
- le service de défense qui a pour but d'honorer les besoins non militaires de la défense. Sa création souligne l'étendue des solidarités nationales exigées par la défense;
- le service de l'aide technique qui apporte son concours au développement des Territoires et Départements d'Outre-Mer;
- le service de la coopération qui contribue à l'effort soutenu par la France au profit des pays en voie de développement.

Les trois dernières formes du service sont limitées. Il ne peut en être autrement. Elles ont toutefois leur valeur de défense, y compris la coopération. C'est en effet une manifestation très concrète de sauvegarde de la paix que l'aide offerte au développement des pays qui accusent d'intolérables retards. Indépendamment de la plus élémentaire morale, qui pourrait nier les risques que recèlent les déséquilibres actuels entre l'aisance des uns et le sous-équipement des autres ? De ce point de vue, l'effort français est un exemple qui mériterait d'être suivi. Toutefois, si nous devions, quant à nous, développer encore cette forme de coopération, pour bien des raisons — ne serait-ce que le jeune âge des appelés —, c'est par des dispositions tout à fait extérieures au service national qu'il conviendrait de le faire. C'est dans cet esprit que le Gouvernement a déposé un projet de loi portant statut de la coopération.

Comme il est naturel, le service militaire demeure donc l'essentiel du service national. Ses modalités d'exécution découlent aujourd'hui de la loi du 9 juillet 1970, votée par le Parlement sans aucune opposition, et sont incluses désormais dans le Code du Service National voté également par le Parlement le 10 juin 1971. Les décrets d'application doivent prochainement faire, eux aussi, l'objet d'une codification. Cette législation réaffirme et consolide les principes de l'universalité du service et de l'égalité de tous devant cette obligation.

L'exacte mesure du volume d'effectifs nécessaire au fonctionnement permanent de notre système de défense associée au respect du principe d'universalité a conduit le législateur à réduire à 12 mois la durée du service militaire; le principe de l'égalité l'a conduit à supprimer le régime des sursis et à fixer des limites d'âge d'incorporation applicables à tous. Certaines dispositions particulières intéressent l'exécution du service dans la Gendarmerie et, à titre expérimental, le service féminin et la possibilité d'un service fractionné.

Adapté à la situation de l'emploi et de la démographie, le service de 12 mois est cohérent avec les possibilités budgétaires et le volume des forces à maintenir en permanence dans la conjoncture internationale du temps présent. Il autorise un équilibre raisonnable entre le temps d'instruction initiale et le temps pendant lequel l'appelé est sur les rangs des unités aptes à s'engager sans préavis.

La suppression du régime des sursis confère à l'égalité de tous devant le service une rigueur qu'elle était en train de perdre. En effet, la fraction du contingent intéressée par ce régime tendait à croître de manière considérable en raison de la très large ouverture de l'Université. Si l'on reporte à la fin de leurs études l'accomplissement du service actif, ce sont des jeunes de 25 à 27 ans qui sont incorporés. Cette partition des appelés en deux groupes d'âges différents ne permettait plus une osmose normale. En outre, les sursitaires accomplissaient leur service à un âge et dans une situation qui les rendaient moins aptes à apprécier l'enrichissement personnel qu'il procure. Leur hâte à pratiquer leur métier, leurs responsabilités familiales parfois déjà importantes, et, il faut le dire, la difficulté pour les Armées de leur offrir des emplois correspondant à leur qualification, pouvaient tendre à développer en eux le sentiment critique de leur sous-emploi. Bref, des formes insolites d'inégalités imputables au régime du sursis tendaient, de fait, soit à privilégier, parmi les jeunes Français, ceux qui

avaient la possibilité ou la chance de poursuivre de longues études soit au contraire à leur poser des problèmes personnels ou familiaux délicats.

La suppression du régime des sursis n'est pas associée à l'obligation stricte d'accomplir son service militaire à un âge déterminé. Une obligation de ce genre éliminerait toute possibilité de tenir compte des contraintes et des préférences personnelles. Aussi le choix précis de la date d'incorporation est-il dans une large mesure laissé à chacun. Les jeunes gens ont la faculté de demander à être appelés au service dès l'âge de 18 ans ou même à partir du 30 septembre de l'année civile au cours de laquelle ils atteignent cet âge; ils peuvent au contraire reporter la date de leur incorporation jusqu'à l'âge de 21 ans et même jusqu'au 31 octobre de l'année civile au cours de laquelle ils atteignent cet âge. Cette limite peut même être reculée d'un an au profit des jeunes gens inscrits dans une classe préparatoire à une « Grande École » accessible par concours. Ce système très souple, permet à chacun d'organiser au mieux sa vie professionnelle ou la conduite de ses études.

Dans des cas très précis, un report d'incorporation important peut être sollicité qui permet à un nombre limité de jeunes gens d'achever leurs études, pour autant que celles-ci leur permettent de remplir des emplois médicaux, scientifiques ou d'enseignants qui doivent être pourvus pour satisfaire à certains besoins des Armées, ou différents emplois correspondant aux besoins de l'Assistance Technique et de la Coopération. Ces jeunes gens effectuent alors seize mois de service, les quatre derniers donnant lieu à rémunération normale.

Si la réduction du temps de service, la suppression des sursis et les conditions d'âge d'incorporation constituent les trois aspects essentiels de la réforme traduite par la loi de 1970, les dispositions qui les complètent ne sauraient être tenues pour négligeables.

La loi offre à des appelés volontaires la possibilité d'effectuer leur service dans la Gendarmerie départementale, en qualité de gendarme auxiliaire. Suivant leur instruction, ils pourront soit y poursuivre leur carrière, soit être affectés dans les réserves de la Gendarmerie. Le nombre de ces appelés ne peut excéder 10 % des effectifs de la Gendarmerie. Ils sont exclus des tâches du maintien de l'ordre. Il ne faut pas s'y méprendre, cette arme d'élite participe avec le dévouement que l'on sait à la sécurité quotidienne des habitants de notre pays tout en s'insérant au cœur même de notre appareil de défense : aussi les jeunes gens qui sont appelés à servir dans ses rangs trouveront-ils là une occasion privilégiée de

découvrir et de consolider les liens qui unissent le soldat au citoyen.

L'innovation la plus originale est sans doute l'instauration du service national féminin. Il s'agit d'une expérimentation intéressant des volontaires. Le succès qu'elle a immédiatement connu confirme l'intérêt que présente le passage dans l'armée, et illustre aussi que les affaires de la défense ne sauraient rester l'apanage des hommes. Nombreux sont en effet les emplois qui autorisent, voire recommandent, la participation de jeunes filles. Certaines tâches, dans le service de santé par exemple, exigent des formes de courage et de dévouement qui sont dans la nature féminine.

Plus particulière enfin est la disposition qui tend à offrir la possibilité d'un service fractionné, décomposé en une période d'instruction et une ou plusieurs périodes d'entretien. Cette mesure intéresse des volontaires et s'applique à certaines formations de la Défense Opérationnelle du Territoire. Une expérimentation préalable est indispensable. Elle va être entreprise. Si cette formule, qui ne peut évidemment que rester exceptionnelle, se révèle satisfaisante pour les Armées comme pour les intéressés, elle devrait attirer des jeunes gens qui trouveront là un accommodement propre à résoudre des problèmes professionnels singuliers.

Pour que le service militaire réponde aux impératifs de la défense, il doit être organisé avec d'autant plus de soin qu'il est court, mais il faut d'abord qu'il soit bien compris dans ses objectifs par la nation entière et par les appelés eux-mêmes : satisfaire les besoins d'une armée qui se doit d'être en tout temps instruite et disponible. Sans doute, des activités annexes sont-elles recherchées et organisées, mais elles ne doivent pas porter atteinte à l'état de préparation et à la disponibilité des forces. Il serait d'autant moins souhaitable de défigurer la nature du service militaire ou de le distraire de son objet que les générations qui parviennent aujourd'hui à l'âge d'homme sont plus réfractaires que jamais à toute forme de démagogie et d'affabulation. C'est dire qu'aucun doute ne doit planer dans l'esprit des jeunes Français : la défense exige des forces entraînées, disponibles, bien encadrées. C'est en fonction de cette impérieuse nécessité que l'État demande à chaque Français qu'il consacre un an de sa vie à l'exécution de tâches désintéressées, étrangères à ses préoccupations familiales et professionnelles, mais se situant au cœur de

ses solidarités de citoyen. La raison d'être de l'appel aux jeunes du contingent est de nourrir en effectifs les forces et les soutiens nécessaires à notre politique de défense pour qu'ils en soient les acteurs instantanément disponibles et non les auxiliaires. Aucune hiérarchie ne prévaut dans l'éventail des missions auxquelles ils participent; elles constituent un tout indissociable. Voilà qui ne saurait être perdu de vue dès lors que sont abordées les conditions d'exécution du service.

La société moderne, et les aspirations qui sont normalement et naturellement celles des jeunes appelés de notre temps exigent qu'à cette finalité fondamentale s'ajoute autant que possible un bénéfice personnel pour chacun de son passage aux armées. Certains aspects de ce bénéfice personnel peuvent paraître seconds au regard de la défense et d'autant plus difficiles à trouver dans les armées que celles-ci ne peuvent être détournées de leurs missions essentielles. Cependant, il est clair que l'adhésion du pays au service national sera d'autant plus franche que le service sera pour les appelés l'occasion d'un enrichissement personnel sur tous les plans, militaire et civique, physique et technique.

Quelques importantes conséquences de ces observations méritent d'être soulignées.

Les qualités qui découlent de la formation scolaire et professionnelle des appelés les rendent très aptes à tenir certains postes de responsabilité aussi bien dans l'ordre technique que dans celui du commandement. Ces postes leur sont donc largement ouverts. La générosité de leur apport ne sera pas sans contrepartie, soit qu'ils trouvent dans les armées l'occasion de perfectionner leur qualification professionnelle, soit qu'ils s'exercent là aux jeux difficiles de l'autorité et de son acceptation, première expérience dont leur vie professionnelle confirmera vite l'intérêt, soit qu'enfin et pour nombre d'entre eux, la formation physique et psychique qu'offre l'instruction du combattant épauisse leur maturité et les prépare à assumer les multiples responsabilités qu'ils auront à prendre au lendemain de leur service.

Éclairée par l'esprit du nouveau règlement, la discipline qui préside à l'accomplissement du service militaire est fondée sur l'adhésion et la solidarité; non seulement elle ne contrarie pas, mais elle inspire par la relation qu'elle établit entre commander et servir, un style de vie à bien des égards plus humain que ceux qui caractérisent tant de secteurs de notre société. Le service militaire est une occasion de nouer des amitiés durables et étrangères à toute contrainte sociale; la camaraderie qui naît

du partage quotidien d'une même existence, la qualité et le désintéressement des relations humaines qui s'y développent, le brassage des milieux, des professions et des origines géographiques, la possibilité offerte de juger sans parti pris les hommes qu'on y croise sont autant d'éléments originaux qui peuvent concourir à l'enrichissement personnel de celui qui aura bien voulu apporter sans réticence sa contribution à la réalité et à l'âme des petites communautés que sont la section ou le peloton, la compagnie ou l'escadron, le régiment.

Aujourd'hui, placé selon le choix de chacun au moment le plus favorable, cette parenthèse d'une année à l'aube d'une vie d'homme peut et doit être saisie comme une occasion de réflexion sur la société, ses structures, ses pesanteurs et ses ouvertures. Le dépaysement qu'offre une telle parenthèse, le contact renoué avec la nature par opposition aux servitudes d'une urbanisation envahissante créent un climat de sérénité et de liberté propice à l'examen objectif de la place de chacun, de ses responsabilités propres, des solidarités fondamentales qui lient les hommes entre eux et de la hiérarchie des valeurs, singulièrement de celles que la défense a pour objet, en dernière analyse, de sauvegarder.

Enfin, l'année du service sera pour beaucoup l'occasion de prendre conscience de leur propre valeur. La mesure de cette valeur n'a pas toujours été prise avant le service qui peut la révéler et faire naître des ambitions légitimes que les cadres spécialisés dans cette perspective pourront utilement orienter. Certes, les armées n'ont ni la vocation ni les moyens de se substituer à l'Éducation Nationale ou aux Services de l'emploi, mais elles interviennent dans la vie d'un homme, dans des conditions telles qu'elles jouent en matière de promotion sociale un rôle important. Elles sont en mesure d'amorcer d'utiles rattrapages scolaires et des projets de reconversion professionnelle, elles peuvent même jouer un rôle de révélateur au profit de ceux que la malchance ou les rigueurs d'une société industrielle parfois injuste amènent au service trop désarmés face à la vie qui les attend.

Au nombre des objectifs qui sont proposés au service militaire, et non pas le moindre, figurent les perspectives de mobilisation. Certes, la mobilisation dans la conception actuelle, ne revêtira pas l'ampleur de celle que notre défense a pu exiger en d'autres temps. Mais son efficacité en faveur de certains soutiens et surtout au profit de la défense du territoire dans toute sa profondeur traduira l'aptitude du pays à s'opposer à toute forme d'agression.

Le service universel, qui aura dispensé une solide instruction militaire au plus grand nombre, confère au pays la possibilité de faire appel, en cas de menace grave, à tous ceux dont la défense pourrait requérir le concours. C'est une sécurité de nature à garantir en permanence la valeur des formations mobilisables. De plus, l'esprit de solidarité nationale éveillé au cours du service ne peut avoir que d'utiles prolongements dans la vie de la cité, ne serait-ce qu'en raison des liens qui sont tissés par ceux qui ont quitté le service actif et des relations qu'ils entretiennent traditionnellement avec leurs anciennes unités ou celles qui tiennent garnison au voisinage de leur résidence. A cet égard, la reprise de la politique de perfectionnement des officiers et sous-officiers de réserve tend à maintenir la compétence d'hommes dont le concours, assuré en cas de menace, contribue à la qualité de nos forces armées.

* * *

Telles sont les raisons d'être et les vertus du service militaire. Il reste que ces raisons et ces vertus n'apparaissent pas toujours avec l'évidence nécessaire. La réalité les traduit imparfaitement : un effort quotidien et constant doit être fait avec ténacité.

Le cessez-le-feu en Algérie a conduit à une nécessaire réorganisation et à des efforts fructueux qui ont contribué à la réduction progressive du temps de service. La décision prise en 1970 de ramener le service militaire à un an a été l'occasion d'une nouvelle réflexion. Des mesures ont accompagné la mise en application du nouveau code sur le service national. Après plusieurs mois d'études, de nouvelles mesures ont été prises, dont les plus importantes ont fait l'objet d'un examen en Conseil de Défense en juin 1972.

Le commandement s'efforce d'abord d'améliorer la stabilité et la qualité des cadres d'active qui ont pour mission d'accueillir et d'instruire le contingent. Une attention particulière doit être portée au corps des sous-officiers. Au contact direct des hommes, les sous-officiers dont le dévouement et la compétence déterminent la valeur d'une armée, méritent dans l'accomplissement d'un métier difficile, parfois ingrat, une sollicitude de tous les instants. Leur formation vient de connaître de profundes modifications, la voie est tracée qui doit leur permettre de concilier leur promotion personnelle et la disponibilité extrême qui leur est demandée. L'effort qui est fait pour permettre à un grand nombre d'entre eux, par diverses voies, d'accéder aux épaulettes d'officier rend

nécessaire, en contrepartie, un effort permanent de formation d'un grand nombre de jeunes. On ne dira jamais assez la considération et la reconnaissance que mérite le corps des sous-officiers de la part du pays qui leur confie ses enfants.

Parallèlement et parce que cette osmose est fondamentale la participation des appelés aux postes d'encadrement, officiers, sous-officiers et gradés, est un objectif essentiel. Une impulsion énergique est donnée dans ce sens, elle doit encore s'amplifier. A ce titre, la préparation militaire récemment reconstituée et renouvelée constitue un des ressorts de cette perspective de promotion.

La préparation militaire élémentaire fait l'objet d'une expérimentation intéressant, pour 1972, 3 000 jeunes gens destinés aux trois Armées. Confier à des cadres de réserve, elle vise à pourvoir à terme 30 000 postes d'encadrement et de spécialistes, 20 000 pour l'Armée de Terre et 5 000 pour chacune des deux autres Armées.

La préparation militaire parachutiste intéresse déjà 13 000 jeunes. Les meilleurs d'entre eux peuvent être admis directement comme leurs camarades de la préparation militaire élémentaire à un cycle de formation d'élèves officiers.

La préparation militaire supérieure est organisée en vue de donner à des jeunes gens sélectionnés une formation qui leur permet d'être admis dans des pelotons d'officiers de réserve des trois Armées dès leur incorporation. Pour l'essentiel l'instruction des candidats s'effectue au cours d'une période bloquée de trois semaines; elle est conduite par des organismes placés sous le contrôle du commandement.

Si la nomination d'appelés à des grades et emplois de commandement revêt une importance de premier plan, il est tout aussi capital que les appelés du rang soient dirigés vers des emplois qui garantissent leur meilleure utilisation tant de leur point de vue qu'au bénéfice des armées. Les services de recrutement et de sélection d'abord, le commandement ensuite veillent à les affecter à des postes où ils s'épanouiront au mieux de leurs aptitudes générales et de leurs compétences professionnelles, étant bien entendu que les unités de combat requièrent un niveau de qualité technique, physique et humaine qui appelle des priorités évidentes.

Ce tableau serait incomplet s'il n'était pas fait mention de la volonté sciemment manifestée par une délibération du Conseil

de Défense et une importante directive ministérielle, complétées par l'affectation des crédits budgétaires correspondants : cette volonté est tendue, au-delà des orientations qui viennent d'être dites vers un objectif de modernisation et d'amélioration du service.

La limitation des exemptions qui avaient augmenté d'une manière excessive à la suite d'emplois budgétaires en nombre trop limité par rapport à l'importance de la classe, va permettre, ce nombre d'emplois budgétaires étant accru comme il convient, de restituer au service son caractère universel; en même temps l'application effective de la suppression du sursis, après la période transitoire, et à la seule exception des cas indiqués plus haut, va permettre de lui rendre son caractère d'égalité.

Les appelés supplémentaires résultant de ces deux mesures seront exclusivement affectés dans des formations de combat, dont les tableaux d'effectifs seront, en conséquence, revus. D'une manière générale un effort sera entrepris pour limiter les affectations d'appelés dans les services administratifs. Progressivement — cela demandera plusieurs années — du personnel féminin, soit de carrière, soit volontaire, se substituera aux appelés dans des emplois administratifs. A mesure que les crédits le permettront, le personnel civil contractuel allégera les appelés de certaines charges qu'il est présentement impossible de leur éviter.

Un effort entrepris en liaison avec le Secrétariat d'État à la Jeunesse et aux Sports doit mettre, au cours des prochaines années, un plus grand nombre d'équipements à la disposition des unités. L'accent sera mis sur le sport à la portée de tous de préférence au sport de compétition qui n'intéresse qu'un petit nombre. Une action à long terme, mais promptement et efficacement entreprise, doit amener, en dix ans au plus, l'augmentation du rythme de construction de casernements neufs et la restauration d'un nombre aussi élevé que possible de casernements anciens : la modernisation des logements et des écoles, notamment au cours des quinze dernières années, rend plus sensible le vieillissement des installations militaires et l'écart doit être comblé aussi rapidement que le permettront les exigences financières. D'ailleurs, là où cet effort a déjà pu être fait, quant à l'hygiène, à la qualité du service de l'alimentation, aux équipements sportifs et aux loisirs, on a pu en mesurer l'importance désormais considérable sur le dynamisme des unités.

Le prêt des appelés doit faire l'objet d'une progressive mais constante amélioration, accompagnée d'actions annexes, comme celle décidée à dater du 1^{er} juillet 1972 et qui fera du tabac,

un produit que l'appelé peut acheter, mais qui ne lui est pas donné comme rémunération en nature.

Enfin, l'amélioration des moyens d'instruction est une orientation indispensable, déjà commencée par certaines augmentations de crédits, et qui doit être poursuivie avec ténacité : C'est en augmentant les dotations en munitions, les séjours au camp, les temps de manœuvre que l'appelé saura reconnaître la valeur de l'effort qui lui est demandé.

Au reste, comme le rappelait le Ministre de la Défense Nationale dans une conférence aux Écoles Supérieures de Guerre des trois Armées le 17 février 1972, « il est un domaine où la responsabilité sociale est diffuse dans le corps militaire tout entier, c'est bien celui de l'exécution du service national... C'est un devoir du sommet de la hiérarchie aux plus modestes gradés de marquer à l'égard des jeunes appelés qui leur sont confiés, à la fois un commandement et un dévouement exemplaires ».

**

Égalitaire et universel, court et dense, élément essentiel d'une stratégie moderne, non pas paradoxe de la dissuasion nucléaire, mais âme de notre dissuasion nationale, le service militaire offre de surcroît aux jeunes hommes de notre pays et même aux jeunes filles volontaires la consécration de leur majorité civique et politique. Gouvernement et Parlement l'ont si bien ressenti que la décision a été prise de leur conférer le droit de vote dès le jour de leur libération si à cette date ils n'ont pas encore atteint vingt et un ans.

Ne se laissant pas abuser par ceux qui s'y opposent et rejettent en bloc toute Défense Nationale, sachant trop combien leur philosophie nihiliste ou subversive s'apparente au geste suicidaire ou masque leur projet totalitaire, le pays dans ses profondeurs reconnaît la vertu d'un service qui prend la meilleure part dans la sauvegarde de la paix et de la liberté.

LA POLITIQUE D'ARMEMENT

La politique d'armement comporte deux volets d'égale importance :

- la définition des besoins militaires que l'industrie d'armement doit satisfaire;
- la politique industrielle qui facilitera la satisfaction de ces besoins par l'industrie dans les conditions nécessaires à sa compétitivité et à sa prospérité, et en harmonie avec la politique nationale de progrès industriel.

1 LA DÉFINITION DES BESOINS MILITAIRES EN MATIÈRE D'ARMEMENT.

1.1 Pour une stratégie des moyens.

Pour acquérir, maintenir ou augmenter les capacités militaires décrites plus haut, il est nécessaire de définir et de mettre en œuvre une véritable stratégie des moyens. Il y faut en effet :

- une vision et une volonté portant sur le long terme;
- la prise en compte systématique des réalités et des contraintes à travers lesquelles cette vision et cette volonté pourront se traduire dans les faits;
- le souci constant de choisir en fonction de leur efficacité et de leur coût les moyens de satisfaire chaque objectif suivant sa priorité.

D'ailleurs, cette vue à long terme s'impose d'elle-même en raison de la durée croissante des programmes d'armement. Il faut aujourd'hui plus de 10 ans pour mener à bien un programme d'avion, de missile, de navire, de véhicule blindé, c'est-à-dire pour passer de la conception au développement, à la réalisation industrielle et à la mise en place progressive dans les forces armées.

En outre, la complexité croissante de matériels très performants qui font appel aux technologies les plus avancées, en particulier dans le domaine de l'atome, de l'aérospatial, de l'électronique, entraîne une croissance rapide des coûts unitaires : pour des matériels relativement classiques comme les bâtiments de la Marine on a observé dans la dernière décennie un doublement du coût des matériels répondant à des missions similaires. A cette escalade dans la complexité, les superpuissances elles-mêmes s'essoufflent car l'équilibre général d'une économie moderne et compétitive impose de strictes limites à la croissance des budgets militaires. En France, le budget d'équipement des Armées représentait 2,2 % du Produit National Brut en 1965; il n'en représentait plus que 1,7 % en 1970. Ce taux est à peu près stabilisé pour la période 71-75. C'est dire la rigueur avec laquelle il faut préparer et faire les choix d'équipements dans un éventail de possibilités de plus en plus étendu en raison de l'accélération du progrès technique, sous une contrainte financière qui les rend de plus en plus difficiles et de plus en plus graves car ils engagent un avenir de plus en plus éloigné.

L'ampleur même des problèmes ainsi posés a conduit les Armées à se lancer dans les nouvelles méthodes de rationalisation des choix budgétaires, méthodes dont le Gouvernement a décidé en 1968 la mise en œuvre au sein de l'Administration et dans lesquelles, pour leur part, les Armées s'étaient déjà engagées.

I.2 La rationalisation des choix budgétaires.

Le cadre global.

Les nouvelles méthodes en cours de mise en place visent en reliant aussi nettement que possible les moyens des forces — en équipement et en fonctionnement — aux missions qui découlent de notre politique de défense, à définir un cadre précis et global qui permette de rapporter les décisions, les choix et les arbitrages à un dessein cohérent.

Ce cadre est valable aussi bien pour la planification, que pour la programmation et la préparation du budget. Construit pour préparer l'avenir, il ne peut être un outil d'aide à la décision efficace que s'il sait enregistrer l'héritage des décisions déjà prises, tant dans leur contenu physique que dans leurs conséquences financières.

C'est ainsi que l'ensemble des Armées a été saisi dans une structure de 9 programmes majeurs, 5 programmes forces et 4 programmes soutien, eux-mêmes décomposés en plus de 400 éléments. En fonction des missions auxquelles participent ces programmes majeurs, les Armées étudient et définissent les indicateurs de capacité qui doivent permettre de figurer l'adéquation de leur contenu (équipements, personnel, activité) aux missions qui leur sont fixées. Le contenu lui-même est relié aux coûts qui lui correspondent (recherche, fabrication, entretien, consommation). Ainsi les crédits sont-ils, à travers l'emploi qui en est fait ou prévu, reliés aux objectifs qui les justifient.

La planification.

Élément le moins précis, mais aussi le moins fluctuant du système, la planification concerne le terme le plus long — 15 ans environ — et se propose, en explicitant clairement les buts à atteindre, de marquer les étapes des choix et des actions qui permettront d'y parvenir. Cette réflexion à long terme doit éviter de figer prématurément le choix des moyens futurs, mais doit s'efforcer de mettre en évidence leurs corrélations et leurs dépendances, et de les préparer. Elle ne prétend pas prévoir avec une précision parfaitement illusoire les ressources financières dont les Armées disposeront dans 10 ans, mais seulement vérifier au niveau des ordres de grandeur, la cohérence des besoins à long terme avec les ressources envisageables et s'assurer ainsi du réalisme des objectifs retenus.

Le plan naval, déjà élaboré et approuvé, répond à ce souci. Il a été publié par décret du Président de la République le 29 février 1972. Il sera suivi des plans relatifs aux autres Armées qui sont en cours d'étude ou de préparation et devraient pouvoir être publiés au cours des douze prochains mois.

Préparer le choix des moyens futurs implique que l'on cherche à rassembler les éléments opérationnels techniques et financiers propres à éclairer ce choix, au moment où il faudra le faire. C'est dire à quel point il importe d'orienter les recherches et les études à long terme en fonction des buts et dans les délais

mis en évidence par la réflexion sur la planification. Les efforts consacrés à la recherche, pour importants qu'ils soient financièrement, ne sauraient permettre de suivre toutes les voies dignes d'intérêt. L'orientation des recherches consiste donc en une sélection rigoureuse des opérations de recherche les plus prometteuses et les plus nécessaires. Dès 1967, une procédure d'orientation a été mise au point et appliquée au sein des Armées pour répondre à ce besoin essentiel.

La programmation.

L'horizon de la programmation est le moyen terme : 5 ans. C'est l'horizon des lois de programme militaire soumises au Parlement. La programmation engendre donc les lois de programme. Elle vise à prévoir de façon exhaustive l'emploi des crédits attendus dans les 5 ans à venir, année par année. Établie en fonction des objectifs retenus par la planification, elle vise à garantir le meilleur emploi des ressources, et constitue une obligation pour les Armées. La première loi programme (1960) avait pour objectif majeur notre force nucléaire. La deuxième loi (1965) a étendu son champ d'application. La troisième (1970) a réalisé une extension capitale : par des autorisations de programme ayant valeur législative, elle a englobé la totalité des armements.

Est-ce à dire que la programmation établie à un moment donné pour cinq ans doit et peut être suivie à la lettre pendant les cinq ans qu'elle couvre ? Hélas, il est évident que les motifs d'écart entre prévision et réalité sont nombreux et parfois difficilement contrôlables. La prévision repose sur des hypothèses de ressources, sur des évaluations de coût, de performances, de délais, etc. Au fil des années, la réalité peut contredire peu ou prou ces hypothèses et ces évaluations, et donc créer des déséquilibres dans l'exécution du programme à cinq ans initial. C'est ainsi qu'en 1972, le Conseil de Défense a reconnu la nécessité d'une augmentation dans le budget de 1973 destinée malgré les hausses de prix à assurer l'exécution du contenu physique de la loi votée en 1970.

Aussi est-il en permanence nécessaire d'affiner les hypothèses initiales, de comparer le prévu et le réalisé, enfin d'ajuster la programmation elle-même pour en établir — parfois à un niveau d'objectifs moins élevé — l'équilibre et la cohérence.

Mais il importe dans ces ajustements de voir suffisamment loin et de projeter leurs conséquences tous les ans sur une année

future supplémentaire de façon à avoir une vue qui soit toujours à moyen terme. Par ce processus glissant, l'élaboration d'une loi de programme se fait de manière continue au cours de la période couverte par la loi de programme précédente.

La préparation du budget.

Quant au budget, il apparaît à l'évidence dans ce processus comme déduit — d'autant près que possible en fonction de la conjoncture — de la première année du programme glissant à cinq ans. Inscrit dans une structure d'objectifs — celle des programmes majeurs — le budget se présente ainsi dans une forme différente qui éclaire et complète sa forme de présentation traditionnelle.

Pour la première fois, le projet de budget de l'année 1972 a été présenté au Parlement dans cette double forme : budget traditionnel et budget de programme.

La confrontation du prévu et du réalisé.

Cette confrontation, dont on a vu l'importance, doit être faite avec exactitude et rapidité, faute de quoi les mesures correctives nécessaires pour rétablir l'équilibre et la cohérence de la programmation risqueraient d'être prises trop tard ou à mauvais escient.

C'est pourquoi un effort important a été engagé pour amplifier les études de coût et en moderniser les méthodes, introduire partout où c'est utile et possible, des instruments comptables modernes et bien adaptés. Cet effort général n'est pas limité aux services, mais touche progressivement les unités militaires elles-mêmes (budgets de fonctionnement). Il a pour but non seulement de faciliter les comptes rendus d'exécution, mais de permettre une décentralisation aussi poussée que possible des décisions de gestion en fonction des objectifs généraux et particuliers fixés aux responsables. Des informations détaillées sur ces méthodes nouvelles de gestion et leurs modalités de mise en œuvre seront données dans le deuxième tome du Livre Blanc.

1,3 De la programmation militaire à la politique industrielle.

Il est clair que la planification et la programmation militaires ne seraient que des exercices d'école, si l'on ne pouvait s'assurer que les programmes décidés sont effectivement réalisables, non seulement du point de vue technique, mais aussi compte tenu des possibilités de l'industrie. Il est clair aussi qu'une prévision et

qu'une prospective de ces possibilités sont nécessaires, tant du point de vue de l'État-client que du point de vue des industriels fournisseurs. De tout temps cet ajustement a été réalisé, de façon plus ou moins heureuse et satisfaisante. Mais plus que jamais la nécessité s'impose d'une vision exacte des conséquences industrielles de notre politique militaire, et aussi des conséquences militaires de l'évolution économique, notamment dans les différents secteurs industriels qui intéressent l'armement.

Pour répondre au premier de ces deux soucis — l'évaluation des conséquences industrielles de notre politique militaire —, la 3^e Loi de programme a donné lieu à une étude exhaustive de son impact industriel. Ainsi, les échéanciers de crédits ont été analysés en montants financiers par branches (construction navale, cellules d'avion, moteurs d'avions, électronique, etc.). Par branche on a distingué les crédits relatifs aux études et aux essais des crédits de fabrication. Cette distinction est en effet capitale pour assurer l'équilibre interne aux industries d'armement entre bureaux d'études et ateliers de production et pour apprécier l'incitation à l'innovation des budgets militaires. Enfin, on a établi la distinction entre la part des chiffres d'affaires résultants pour les Établissements d'État et l'industrie nationale ou privée.

Ces études qui donnent, malgré d'inévitables imprécisions, des indications précieuses sur les perspectives industrielles des prochaines années sont utilisées pour la gestion prévisionnelle des Établissements d'État et ont été communiquées aux représentants des secteurs industriels intéressés. Un aperçu de leurs conclusions sera donné plus loin.

Quant au deuxième souci — l'évaluation des conséquences militaires de l'évolution économique, notamment dans les secteurs industriels qui intéressent l'armement —, il conduit les Armées à définir et à suivre une politique industrielle dont il faut maintenant analyser les tenants et aboutissants.

2. LA POLITIQUE INDUSTRIELLE EN MATIÈRE D'ARMEMENT.

Notre politique industrielle en matière d'armement doit en premier lieu garantir la réalisation, aujourd'hui et demain, des programmes d'armement dont la Défense a besoin. Elle doit aussi s'insérer harmonieusement dans la politique industrielle, économique, sociale du Gouvernement.

En d'autres termes, il faut, d'une part, maintenir et moderniser un potentiel industriel qui nous assure en matière d'armement une indépendance suffisante pour que l'efficacité de notre défense ne soit pas tributaire de contraintes industrielles étrangères qui compromettraient notre liberté de décision; il lui faut, d'autre part, contribuer au développement économique sans peser sur la balance des échanges extérieurs, enrichir l'économie générale de progrès scientifiques et techniques utilisables à d'autres fins que la défense, s'insérer dans notre politique d'aménagement du territoire.

Les sources d'approvisionnement en matériels militaires doivent donc être choisies avec soin. L'importation pure et simple, la coopération internationale, la réalisation nationale, le recours aux Établissements d'État ou à l'industrie nationale ou privée sont les diverses possibilités entre lesquelles il faut jouer dans le respect des objectifs — parfois contradictoires — définis ci-dessus.

Avant d'entrer plus avant dans cette analyse, il convient de dresser un rapide panorama de l'industrie d'armement.

2.1 Panorama de l'industrie d'armement.

Effectifs.

Travaillent en France pour l'armement :

- 225 000 personnes sur des commandes nationales;
- 45 000 personnes sur des commandes de l'étranger,

soit en tout 270 000 personnes, dont 80 000 dans les Établissements de l'État de la Délégation Ministérielle pour l'Armement.

Part de l'armement dans l'activité nationale.

Comme nous l'avons mentionné plus haut, le titre V du budget de la Défense Nationale (qui correspond en quasi-totalité aux dépenses liées à l'armement : recherches, études, développements, fabrications, investissements techniques et industriels, investissements pour les forces armées) représentait en 1970 1,7 % du PNB (produit national brut) et 8,8 % du budget de l'État. Mais l'impact des dépenses d'armement sur certains secteurs est particulièrement important :

- dans le secteur aérospatial, les commandes militaires nationales représentaient, en 1969, 46 % de l'activité, et les commandes pour l'exportation, 28 %;

- dans l'électronique, les Armées financent plus de 50 % de l'activité du secteur « professionnel »;
- la Défense Nationale emploie, directement ou indirectement l'équivalent de 2 000 chercheurs à temps plein.

Répartition des commandes.

En 1969, les Armées ont passé 15 milliards de commandes, dont :

- 23 % aux Établissements d'État;
- 22 % au secteur parapublic;
- 55 % au secteur privé.

Ces pourcentages sont relatifs aux commandes dont la maîtrise d'œuvre incombe aux organismes de chacun de ces secteurs. En termes de valeur ajoutée (c'est-à-dire en ventilant les sous-traitances) on obtient les valeurs suivantes :

- 12 % pour les Établissements d'État;
- 13 % pour le secteur parapublic;
- 75 % pour le secteur privé.

Ceci traduit notamment l'effort consenti par les Établissements d'État pour faire bénéficier leur environnement local et régional d'une activité de sous-traitance qui favorise particulièrement les petites et moyennes entreprises.

Prévisions d'évolution.

L'étude de l'impact industriel de la 3^e Loi de programme militaire (1971-1975) met en lumière les éléments prévisionnels suivants :

- l'activité « fabrication » (y compris les prototypes) croît de 3 % par an, alors que l'activité d'études et d'essais décroît de 4 % par an environ;
- l'activité électronique représente 26 % de l'activité armement totale, elle croît de 2,5 % par an environ;
- l'activité aérospatiale représente 38 % de l'activité armement totale; elle croît de 1,5 % par an;
- les fabrications navales croissent de 9 % par an;
- les constructions mécaniques pour l'armement terrestre restent stables;
- l'activité munitions (hors missiles) croît de près de 5 % par an.

D'une façon générale, on constate une diminution très sensible de l'activité « études » concernant les missiles tactiques, l'aérospatial et les constructions navales, mais une croissance des fabrications classiques d'armement terrestre et de construction navale, croissance plus rapide que celle des fabrications électroniques et aérospatiales.

2.2 La politique industrielle « interne ».

Elle s'applique à un ensemble de 35 établissements industriels regroupant environ 57 000 personnes (sur l'effectif total de 80 000 personnes de la Délégation Ministérielle pour l'Armement), dont en particulier :

- 12 établissements ou arsenaux et 32 500 personnes pour les Constructions Navales;
- 11 établissements et 16 500 personnes pour les Armements Terrestres;
- 2 ateliers industriels de l'Aéronautique soit 2 500 personnes.

Elle s'efforce d'adapter les moyens aux besoins, de les utiliser au mieux, de clarifier les structures pour éviter que l'existence des arsenaux ne limite la liberté de décision des Armées en matière de programmes d'armement.

Adapter les moyens aux besoins.

Notre industrie d'armement d'État est d'abord un héritage des deux dernières guerres mondiales; c'est dire qu'elle s'est développée en fonction de conflits dans lesquels les forces engagées étaient considérables, et pour des durées longues, alors que la stratégie et les impératifs logistiques imposaient une dispersion du potentiel de production d'armement.

Elle a, en outre, bénéficié dans les années 1950 d'investissements industriels très importants, orientés sur des productions traditionnelles, en conséquence de la politique de réarmement intense qui était celle du monde entier à l'époque, à travers les crises successives (dont certaines, Indochine, Algérie, nous touchaient directement) et avant la stabilisation née de la dissuasion nucléaire.

Dès les années 1960, ce potentiel est apparu largement excédentaire et partiellement périmé pour les besoins d'une

politique de défense fondée sur la stratégie de dissuasion, en outre inadapté pour faire face aux besoins sélectifs d'innovation et de réalisations de pointe correspondants à cette stratégie.

Depuis 10 ans, un effort tenace de réduction du potentiel le plus classique a été poursuivi et se poursuit encore. Une douzaine d'établissements, en majorité voués aux armements terrestres, ont été soit fermés, soit transférés au secteur parapublic, soit reconvertis. Dans tous les cas, chaque situation a été traitée en fonction du contexte local et régional avec le plus grand soin, et il n'en est résulté aucun des drames sociaux qui accompagnent souvent les opérations de reconversion. Depuis lors, les établissements transférés ont trouvé, avec une nouvelle vocation plus proche des capacités qu'ils avaient acquises, un nouvel essor. C'est ainsi que l'Établissement de Limoges, transféré avec 1 300 personnes à la Société SAVIEM en 1964, a aujourd'hui plus que doublé ses effectifs d'alors.

Les Établissements de la Direction des Poudres posaient un problème particulier qui a été abordé en 1968 et a trouvé récemment sa solution avec la création, par une loi de juillet 1970, de la Société Nationale des Poudres et Explosifs. Dans ce nouveau cadre, la moitié des Établissements existants seront en 5 ans, soit fermés; soit reconvertis avec le même soin qui a présidé aux opérations antérieures de cette nature. Quant aux autres, ils doivent, grâce à la création de la Société, élargir et diversifier leur marché en trouvant aux commandes militaires un complément civil nécessaire à leur équilibre économique d'ensemble.

Quant aux établissements qui conservent leur « Statut d'arsenaux » c'est dans le sens d'un accroissement de leur capacité d'innovation que leur évolution doit être orientée, au demeurant dans la compétitivité.

Utiliser au mieux les moyens.

Pour tendre vers l'utilisation la meilleure des moyens industriels de l'État en matière d'armement, il faut d'abord programmer, c'est-à-dire prévoir le plan de charge tel qu'il découle de la programmation militaire, en déduire les activités de complément qui seraient nécessaires pour compenser les fléchissements de ce plan de charge, élaborer sur ces données une politique d'investissements tant en matériels qu'en formation technique des personnels, et établir les budgets annuels correspondants. Il faut aussi mesurer les écarts entre prévisions et réalisations, de façon à prendre les décisions d'ajustement sans lesquelles la

programmation resterait vaine. Ces méthodes sont bien connues : elles se relient évidemment à la programmation militaire, puisque le programme militaire à cinq ans fournit à l'industrie d'armement une prévision de la demande dont beaucoup de secteurs industriels ne disposent pas, mais aussi un outil d'adaptation quasi-continue de la demande et de l'offre, ou du moins des besoins militaires et des capacités de production de l'industrie d'armement.

Mais cette programmation d'ensemble demande à être précisée par des actions visant à répartir la charge entre les 35 établissements industriels d'État, c'est-à-dire, d'une façon ou d'une autre à « décloisonner » l'industrie d'armement, en particulier par des sous-traitances mutuelles à l'intérieur d'une même Direction Technique (ce qui est pratiqué couramment), mais encore entre Directions différentes (ce qui est moins fréquent). Ce décloisonnement doit aussi se traduire par une meilleure circulation de l'information technique et économique : à cet objectif répond la création du bulletin *l'Armement* et celle du Bureau des Méthodes et Technologies Modernes, organisme interdirections qui a pour mission d'encourager et de diffuser les innovations technologiques au sein de la Délégation Ministérielle pour l'Armement.

Par ailleurs, non seulement pour amortir les à-coups éventuels des plans de charge, mais aussi pour assurer la satisfaction des besoins militaires dans des conditions de qualité et de sécurité suffisantes, nous sommes amenés à rechercher une utilisation complémentaire des moyens, soit par une extension des débouchés militaires — c'est-à-dire par l'exportation, soit par la recherche de commandes civiles — c'est-à-dire par la diversification. On notera que l'extension des débouchés militaires répond, mieux que la diversification, à la nature même du potentiel de conception et de production de notre industrie d'armement d'État; en outre, dans bien des cas, elle permet de programmer des séries plus longues d'un même matériel, donc de faire bénéficier les Armées françaises de coûts unitaires plus faibles. La diversification, quand elle est seule possible, doit être prudente, et ne conduire en aucun cas à des investissements supplémentaires massifs, non plus qu'à un accroissement des effectifs; elle doit conserver un caractère de complément et s'appuyer sur l'existence d'un plan de charge militaire solide.

Enfin, l'effort vers une meilleure utilisation de nos moyens industriels doit s'accompagner d'une ouverture vers l'extérieur qui permette de mieux faire connaître les problèmes industriels

de l'Armement, mais aussi qui donne aux responsables de l'Armement l'occasion de mieux déceler des possibilités de diversifications rentables. Une telle ouverture, qu'elle se situe au niveau des organismes centraux du Ministère, ou à celui des Établissements, favorise l'intégration de notre industrie d'armement dans la vie économique et sociale de la Nation, et plus particulièrement des Établissements d'État dans leur environnement local et régional.

Clarifier les structures.

Il s'agit là, on l'a dit, d'éviter que l'existence des moyens industriels des Arsenaux ne pèse indûment sur la liberté de décision de l'État en matière de programmes d'armement. Jusqu'à présent en effet, et pour des raisons historiques, il existait une certaine confusion entre les missions qui relèvent du domaine étatique et du domaine industriel. Les premières qui sont relatives à la planification et à la programmation, à la définition des programmes, à leur gestion (contrôle de leur déroulement financier et matériel), à l'évaluation technique des systèmes d'armes, et enfin à la définition et à la mise en œuvre d'une politique scientifique, technologique et industrielle de l'armement, sont remplies sous l'autorité hiérarchique du Ministre, et ne peuvent être le fait que d'organismes d'État. Les secondes, qui couvrent les études de conception, de développement et de mise au point des matériels, leur production et leurs réparations industrielles, ainsi que la gestion des moyens correspondants, ne sont point différentes de celles qui incombent à tout organisme industriel, qu'il soit du secteur étatique ou privé.

L'imbrication de ces missions et de ces tâches, à tous les niveaux de la hiérarchie, rend malaisé pour chaque responsable l'arbitrage entre ses responsabilités de « puissance publique » et ses préoccupations d'industriel. Par ailleurs, en répercutant sur les prix des matériels les frais de soutien des activités étatiques (qui sont souvent mal identifiés) cette confusion ne facilite pas un jugement objectif sur la compétitivité de nos arsenaux.

Un effort a donc été entrepris pour marquer une séparation nette entre les tâches étatiques et les tâches industrielles, dans le secteur des Poudres d'abord, où la réforme évoquée plus haut rend cette séparation aisée, dans le secteur des Armements Terrestres ensuite où un groupement industriel a été constitué, en régie directe, sous l'autorité du Directeur Technique et donc finalement du Ministre. L'expérience des Armements Terrestres, plus difficile que celle des Poudres, sera aussi beaucoup plus riche d'enseignements valables pour les secteurs dont l'évolution

dans ce sens n'est pas encore engagée : une expérience semblable va s'amorcer à la Direction Technique des Constructions Navales.

2,3 La politique industrielle « externe ».

Cette politique, qui s'adresse à l'industrie d'armement nationale ou privée, ne peut faire appel à des instruments autoritaires. C'est une politique d'information et d'incitation, que la Défense Nationale a les moyens de mettre en œuvre notamment à travers les contrats qu'elle passe à l'industrie. Il faut rappeler ici que la Défense Nationale fournit au secteur aéronautique 46 % de son activité et 50 % au secteur de l'électronique professionnelle. Son impact est également important bien que plus faible, dans certains domaines de la mécanique, de l'électromécanique, de la chimie, etc.

Cette politique industrielle externe comporte plusieurs volets :

- l'information des entreprises sur les besoins de la Défense;
- la sélection des sources d'approvisionnement et l'adaptation des structures;
- la politique des prix;
- la promotion des exportations;
- la politique d'innovation.

L'information des entreprises sur les besoins de la défense.

Parce que l'État doit, en vertu de l'intérêt national comme de son intérêt de client, inciter les entreprises à améliorer leur gestion et à se doter en particulier d'outils prévisionnels efficaces, il lui appartient de fournir à l'industrie ses propres prévisions de client. C'est là le but de travaux tels que les études de l'impact industriel de la 3^e Loi de programme qui ont été évoquées plus haut.

La sélection des sources d'approvisionnement.

Il s'agit là de cet aspect difficile de la politique industrielle qui concerne le choix des contractants. La concurrence parfaite, solution considérée comme la plus souhaitable et la plus équitable il y a quelques années, la plus propre aussi à stimuler la compétition entre industriels et finalement la réduction des coûts, apparaît de plus en plus comme une solution d'application limitée au cas des programmes mineurs de technicité traditionnelle. Pour tous

les programmes d'armements modernes, elle se heurte à des réalités économiques qui la rendent peu praticable.

Les concurrents potentiels pour la prise en charge de tels programmes sont en fait en nombre très limité, car les technologies nécessaires ne sont pas largement répandues. La compétence et la compétitivité requièrent souvent une taille critique importante, encore que l'avenir reste largement ouvert à des entreprises moyennes bien spécialisées. Par-dessus tout, le dynamisme et la capacité d'innovation des bureaux d'études ne peuvent être entretenus que par un flux suffisant de commandes. Mais ce flux est limité par le volume de crédits d'études dont disposent les Armées. A vouloir procéder à un saupoudrage de ces crédits, on n'aboutirait qu'à affaiblir le potentiel d'innovation national.

Un équilibre délicat est donc à rechercher en permanence entre le recours traditionnel à la concurrence et la concentration de nos ressources, dans chaque secteur, sur un nombre d'industriels suffisamment réduit pour que la capacité d'innovation soit la plus grande possible. Ceci implique des mécanismes de régulation moins automatiques que ceux du marché.

L'adaptation des structures.

En vertu des considérations précédentes, les Armées ont été et pourront être encore amenées à favoriser une restructuration de l'industrie d'armement par la voie d'une certaine concentration de moyens. Cette voie ne saurait être une panacée, mais la simple comparaison par secteurs des entreprises françaises et des entreprises étrangères montre dans bien des cas une différence de taille, parfois considérable, qui peut être tenue pour un sérieux handicap en matière de compétitivité et de capacité d'innovation.

Excluant donc toute mesure brutale qui consisterait à résérer par principe les contrats aux deux ou trois entreprises les plus dynamiques de chaque secteur, il faut que les Armées incitent certains secteurs à entreprendre eux-mêmes leur concentration, qui peut être d'ailleurs le cas échéant catalysée par les entreprises nationales du secteur, s'il en existe.

Ainsi, dans le secteur des cellules aéronautiques, un premier regroupement a ramené avant 1960 à 4 entreprises principales la structure très disséminée héritée de l'entre deux guerres. Récemment, le regroupement DASSAULT-BREGUET (1967) d'une part, la fusion de Nord-Aviation, de Sud-Aviation et de la Société d'Études et de Réalisations d'Engins Balistiques dans la Société

Nationale des Industries Aérospatiales (1970) d'autre part, ont ramené à deux le nombre des entreprises majeures.

Ainsi, dans le secteur des moteurs d'avions, l'absorption d'HISPANO par la SNECMA a conduit à une situation bipolaire où TURBOMECA est spécialisé dans les petits moteurs et la SNECMA dans les moteurs de taille supérieure. Une association de la SNECMA avec MESSIER (1971) a permis de concentrer en une société unique la compétence en matière de trains d'atterrissement.

Par ailleurs, on peut citer la constitution de la Société Européenne de Propulsion (1969) et récemment le rapprochement de cette société d'une partie du Laboratoire de Recherches Balistiques et Aérodynamiques de Vernon (1971) qui ont permis de rassembler dans un seul ensemble industriel, puissant et dynamique, les compétences en matière de propulsion par fusées à usage civil ou militaire. En outre, un groupement d'intérêt économique entre la Société Nationale des Poudres et la Société Européenne de Propulsion doit voir le jour en 1972.

Dans le domaine des équipements aéronautiques, un récent groupement d'intérêt économique (1972) centré sur les équipements de contrôle de la navigation aérienne préjuge favorablement les concentrations à venir.

Enfin, des études sont en cours pour créer des groupements d'intérêt économique entre industries d'Etat et industries privées afin d'assurer, notamment dans le domaine des plans de charge et de l'expansion commerciale, l'unité de vues indispensable.

Au-delà de cet effort de restructuration nationale, des rapprochements à l'échelle européenne peuvent être envisagés là où la dimension nationale peut se révéler insuffisante, soit pour des raisons de production, soit pour des raisons d'étendue des marchés. On peut alors avoir recours soit à des associations permanentes, soit à des coopérations limitées à des programmes déterminés. Mais, dans tous les cas, la préoccupation essentielle des Armées est de mettre les programmes d'armement à l'abri des contraintes extérieures qui pourraient en compromettre l'aboutissement.

La politique des prix.

Il est bien évident que les restrictions de la concurrence posent les problèmes de prix en termes nouveaux pour le client. Encore faut-il souligner que — quel que soit le mode de conclusion du prix d'un marché important, l'intérêt national n'est pas dans

L'adoption d'un prix trop bas qui risquerait de mettre en danger une entreprise. A l'inverse, la conclusion d'un prix supportable par l'entreprise, mais non compétitif par référence à l'étranger serait à terme nuisible à notre économie. La recherche d'un prix à la fois convenable pour l'entreprise et compétitif est affaire délicate, qui exige, d'une part, des connaissances approfondies de la part des services officiels, d'autre part, une bonne gestion, technique et financière de l'entreprise.

Les contrats vont des contrats « en régie » — contrôlés sur factures — aux contrats à forfait. C'est bien entendu à la seconde formule qu'il faut tendre, mais il est souvent bien difficile pour l'État comme pour l'industriel d'apprécier le montant d'un forfait au début d'un programme nouveau. Le risque technique dépasse quelquefois le niveau normalement acceptable par une entreprise. Des formules d'intéressement, intermédiaires entre la régie et le forfait sont parfois utilisées. La tendance reste à passer au forfait dès que c'est possible, car c'est là le mode de conclusion des prix le plus incitatif à une bonne gestion pour l'industriel concerné.

Les exportations.

Grief est souvent fait en France du fait que notre politique industrielle d'armement ait mené à un développement sensible de nos exportations de matériels militaires. Cet hommage à leur qualité est considéré en même temps comme une participation aux tensions du monde.

Il faut savoir que nos exportations de matériels militaires ont un double fondement, politique et économique.

Fondement politique : il nous est difficile de nous soustraire au devoir de répondre aux demandes de certains pays, soucieux de leur défense et qui désirent l'assurer librement sans avoir recours aux puissances dominantes de chacun des deux blocs. Ne pas répondre à ces demandes serait accentuer l'hégémonie des très grands et aussi renoncer à toutes les actions modératrices attachées à notre position d'exportateur, comme, par exemple, le refus de vendre des armes qui, en raison des circonstances, pourraient alimenter une agression. Bien d'autres pays n'ont pas cette réserve.

Fondement économique : on a déjà évoqué les avantages de l'expédition : meilleur équilibre de la charge, accroissement des quantités produites, donc amortissement des frais fixes sur des séries plus longues, caractère concurrentiel du marché international qui constitue un test de compétitivité pour nos entreprises.

Il faut, en outre, souligner que l'exportation des matériels vers les pays très industrialisés, et eux-mêmes dotés d'une industrie d'armement, s'inscrit souvent dans des mécanismes de compensation, portant soit sur d'autres matériels que nous ne fabriquons pas, soit plus fréquemment sur certaines parties de ces matériels eux-mêmes, s'ils sont produits en coopération.

Statistiquement, les livraisons effectuées et les commandes enregistrées en 1970 et 1971 concernent les matériels aéronautiques pour près des trois quarts, les matériels terrestres pour environ le cinquième, le reste se répartissant entre les matériels navals et les équipements purement électroniques n'entrant pas dans les matériels des catégories précédentes.

Mais les statistiques prennent pour base la réglementation de l'exportation des matériels dits de guerre qui englobe, en fait, d'autres équipements que les équipements militaires. C'est ainsi qu'environ 20 % du chiffre d'affaire aéronautique concerne l'aéronautique civile.

Globalement, les statistiques indiquent 3,5 milliards de francs de livraisons en 1971 contre plus de 3 milliards en 1970 et 7,1 milliards de francs de commandes en 1971 contre 7,2 milliards en 1970. Les deux tiers de ces livraisons et de ces commandes concernent des pays très industrialisés, eux-mêmes généralement dotés d'une industrie d'armement importante.

La comparaison entre le montant des livraisons et celui des commandes marque une forte progression qui garantit pour les prochaines années à notre industrie d'armement un plan de charge pour l'exportation favorable surtout dans la branche aéronautique.

La politique d'innovation.

Pour être compétitive sur le marché international et pour satisfaire, dans l'avenir, les besoins militaires français, l'industrie d'armement doit être créatrice, et l'État doit veiller au maintien de sa capacité d'innovation.

Dans ce domaine, les programmes de recherche orientée, choisis en fonction de leur utilité militaire future, jouent un rôle important : une grande partie d'entre eux est confiée à l'industrie. Il en est de même, et pour des volumes financiers beaucoup plus importants, des contrats de développement liés au lancement des programmes d'armement. Par ailleurs, l'État accepte d'inclure dans les prix des fournitures qui lui sont destinées, une part

plus ou moins élevée de frais dits « d'études libres » — le choix de ces études étant laissé à la responsabilité des entreprises concernées.

Les recherches et développements financés directement par la Défense Nationale représentent environ 20 % du Budget total de l'Armement, et 22 % si l'on y ajoute les études libres et les contrats d'aide à l'exportation en matières d'études cités plus haut; soit environ 3 milliards par an.

La politique d'armement dont viennent d'être exposés les deux volets, définition des besoins militaires, définition de la politique industrielle capable d'y répondre, appelle pour être bien conduite une saine gestion dans tous les domaines technique, industriel et financier, et une liaison étroite entre les ingénieurs gestionnaires et les officiers utilisateurs. A l'occasion des grands programmes d'armement de ces dernières années et en fonction des difficultés nouvelles résultant aussi bien de leur dimension que de leur complexité technique, d'importants efforts ont été entrepris pour adapter les méthodes de gestion à ces exigences nouvelles. Des informations détaillées sur ces sujets seront données dans le deuxième tome du *Livre Blanc*.

En conclusion, dictée aussi bien par la profonde transformation des concepts de la défense depuis 20 ans dans le monde et singulièrement en France, que par la transformation non moins profonde des conditions de la prospérité industrielle et économique pendant le même temps, notre politique industrielle en matière d'armement est une œuvre de longue haleine. Entreprise depuis plus de 10 ans, les succès actuels de l'Industrie d'Armement en sont les fruits.

Cette politique sera poursuivie, améliorée et adaptée, s'il en est besoin, dans l'avenir. Elle devra cependant rester dans cette voie moyenne, la plus difficile, d'une incitation de l'État à la créativité et à la compétitivité des entreprises, incitation qui doit être ferme sans tomber dans l'excès qui donnerait à l'État le monopole de toute décision.

LES FINANCES DE LA DÉFENSE

Les capacités militaires qu'il nous faut acquérir et maintenir pour répondre aux impératifs de la politique de défense, exigent l'entretien, la formation et le perfectionnement d'un personnel nombreux et la mise en œuvre d'une politique industrielle de développement et de production de matériels variés et complexes, faisant appel aux dernières découvertes de la technique et les suscitant souvent; c'est dire la nécessaire ampleur du budget de la défense, c'est dire aussi l'importance de sa valeur économique.

L'effort financier consacré par la France à sa défense peut être apprécié globalement par la part qu'il représente de son produit national brut ou de son budget global. Son analyse donne en outre la traduction financière et économique des choix de notre politique de défense tels qu'ils ont été explicités dans les précédents chapitres.

I LE BUDGET GLOBAL DE LA DÉFENSE.

Le volume des dépenses militaires est, comme il se doit, déterminé par la situation internationale et la gravité des périls pour la sécurité de la Nation. Les besoins des armées, sont pour les uns permanents, pour les autres dépendants des événements et des campagnes.

La France est aujourd'hui en paix, aucune menace précise ne pèse directement sur elle. Dès lors la part du budget de l'État consacrée aux armées résulte d'un compromis entre les nécessités permanentes de la défense et les conditions du meilleur développement économique et social de la nation : ces dernières ont bien sûr, la priorité, mais la nature même de la stratégie de dissuasion qui requiert une stricte continuité de l'effet dissuasif, et aussi la très longue durée du développement des matériels majeurs de la défense imposent une grande régularité des ressources qui lui sont affectées. Il faut avoir clairement conscience qu'une

impasse dangereuse sur les moyens de la défense, ne se corrige que lentement et peut être irréparable.

La part de la défense dans le budget de l'État était de l'ordre de 28 % entre 1900 et 1913; elle a fluctué entre 20 et 25 % de 1927 à 1934; elle n'est que de 17 % environ aujourd'hui. Cette tendance à la décroissance de la part des dépenses militaires dans le budget de l'État n'est pas propre à la France, mais le facteur principal en est bien entendu l'augmentation des autres charges des États modernes.

Dans les années récentes, le phénomène de décroissance relative a été marqué, d'abord assez nettement à la fin des engagements outre-mer, plus modérément ensuite. Ainsi, de 1959 à 1972 le taux de croissance moyen du budget de la défense est inférieur de 4 points au taux de croissance moyen du budget de l'État. De 1969 à 1972, cet écart est de 1 point et demi.

| PART DU BUDGET DE LA DÉFENSE DANS LE BUDGET DE L'ÉTAT (%) | | | | | |
|---|------|-----------|------|-----------|------|
| 1959..... | 28,8 | 1964..... | 23,0 | 1969..... | 17,9 |
| 1960..... | 28,5 | 1965..... | 22,5 | 1970..... | 17,6 |
| 1961..... | 26,7 | 1966..... | 21,8 | 1971..... | 17,2 |
| 1962..... | 24,7 | 1967..... | 20,7 | 1972..... | 17,0 |
| 1963..... | 23,9 | 1968..... | 20,0 | | |

Alors que précédemment, la part du budget de la Défense dans le produit national était restée à peu près constante, elle a décrue depuis 1959 au même rythme que sa part dans le budget de l'État.

| PART DU BUDGET DE LA DÉFENSE DANS LE PRODUIT NATIONAL BRUT (%) | | | | | |
|--|------|-----------|------|-----------|------|
| 1959..... | 5,78 | 1964..... | 4,34 | 1969..... | 3,60 |
| 1960..... | 5,48 | 1965..... | 4,25 | 1970..... | 3,32 |
| 1961..... | 5,12 | 1966..... | 4,14 | 1971..... | 3,17 |
| 1962..... | 4,71 | 1967..... | 4,10 | 1972..... | 3,13 |
| 1963..... | 4,50 | 1968..... | 3,97 | | |

Ces chiffres en décroissance continue depuis 1959 sont cependant marqués par deux périodes de décroissance plus rapide. La première dans les années 1962-1965 marque, à la fin de la guerre d'Algérie, la contraction importante des effectifs militaires et la diminution des fabrications les plus traditionnelles au profit des

études de modernisation de notre équipement militaire et notamment des études relatives à la force nucléaire de dissuasion. La deuxième, depuis 1968, est la traduction dans le budget de la défense des mesures financières de redressement de la situation inflationniste générale. Ainsi, entre 1967 et 1971, la part du budget militaire dans le produit national a-t-elle diminué de près de 1 point (3,13 % au lieu de 4,10 %), ce qui correspond à une diminution du pouvoir d'achat de 10 milliards de francs au long de cette période. En fait, c'est la diminution du budget de la défense de 1968, 1969, 1970 qui a assuré, pour une grande part, le redressement budgétaire nécessaire par les suites des événements de mai 1968.

Ce pourcentage de 3,13 % avoisine ainsi les pourcentages les plus bas observés depuis le début du siècle et dans des périodes qui n'ont jamais été que de courte durée. Ces comparaisons sont, il est vrai, de valeur fort discutable, les besoins de la défense ayant, depuis lors, subi des mutations considérables. Mais, aujourd'hui plus qu'hier, pour les raisons indiquées plus haut, le budget de la défense ne peut accepter de compressions excessives et durables sans risque pour la nation. D'ailleurs, la hausse des soldes et traitements, et la hausse des prix des matériels augmentent notamment le coût du simple maintien de notre défense et rendent plus difficile l'exécution des programmes prévus. Aussi, bien que le premier souci de la défense soit de tirer un parti toujours meilleur des crédits qui lui sont alloués, il reste que la décroissance relative observée depuis 1959 ne saurait se poursuivre.

Cette remarque ne peut qu'être renforcée si l'on considère l'évolution des budgets de défense des pays européens. Sans doute, l'interprétation des statistiques internationales est-elle fort délicate en ce domaine et ne doit-elle pas manquer de tenir le plus grand compte des particularités géographiques et historiques comme des orientations et des limitations politiques qui expliquent les différences de nature, de structure, et de volume des forces armées que les budgets reflètent.

A cet égard, si l'on peut noter que la part de la défense dans le produit national a diminué de 1960 à 1970 dans tous les pays d'Europe occidentale (0,5 % pour des pays comme l'Italie, la Belgique et les Pays-Bas, 1 % pour le Royaume-Uni), il est surtout intéressant de remarquer que le taux français d'aujourd'hui, à peine supérieur à celui de l'Allemagne Fédérale, est inférieur de 1 point et demi au taux britannique.

La comparaison du budget français de la défense avec celui des pays voisins confirme donc bien les conclusions que l'on

pouvait tirer à considérer son évolution propre depuis dix ans. Si ce budget nous a permis de mettre en œuvre avec succès les moyens d'une stratégie nucléaire de dissuasion nationale incontestablement en rapport avec la place qui est la nôtre en Europe, le resserrement des solidarités européennes dans l'avenir impliquera au moins un maintien à son niveau actuel de la part qu'il représente dans le produit national et sans doute une certaine augmentation de cette part.

2 LA STRUCTURE DU BUDGET DE LA DÉFENSE.

La structure classique du budget de la défense se décompose en deux titres et quatre sections. Chacune des sections (forces terrestres, Marine, Air, section commune) est alimentée par des crédits des deux Titres, Titre III (fonctionnement) et Titre V (équipement).

Les études entreprises en vue d'une décomposition du budget par objectifs, évoquées dans la première partie du chapitre IV, ont conduit à définir une structure différente par « programmes majeurs forces » et « programmes majeurs soutien ».

Il est intéressant de retracer l'évolution statistique depuis 1959 de la répartition des crédits de la défense par nature (équipement, fonctionnement) et entre les armées bénéficiaires (section). Cette analyse pourra être complétée par une illustration de leur répartition par objectifs limitée à l'année 1972 — puisque les outils du budget par objectifs n'existaient pas dans la décennie 1960-1970.

2.1 Évolution de la répartition des crédits budgétaires depuis 1959.

a) Répartition par titres.

| ANNÉES | PART TITRE III | PART TITRE V | ANNÉES | PART TITRE III | PART TITRE V |
|-----------|-------------------|-----------------|-----------|-------------------|-----------------|
| 1959..... | 62,3 | 37,7 | 1966..... | 48,8 | 51,2 |
| 1960..... | 64,3 | 35,7 | 1967..... | 48,2 | 51,8 |
| 1961..... | 65,8 | 34,2 | 1968..... | 48,0 | 52,0 |
| 1962..... | 67,6 | 32,4 | 1969..... | 50,7 | 49,3 |
| 1963..... | 57,8 | 42,2 | 1970..... | 51,8 | 48,2 |
| 1964..... | 54,1 | 45,9 | 1971..... | 53,2 | 46,8 |
| 1965..... | 50,1 | 49,9 | 1972..... | 53,3 | 46,7 |

L'examen de ce tableau fait apparaître plusieurs périodes. Son interprétation est aisée dès lors que l'on sait que les trois-quarts des crédits du Titre III (fonctionnement), ou presque, sont relatifs aux effectifs :

| NATURE DE CRÉDITS DE FONCTIONNEMENT | 1960 | 1965 | 1968 | 1969 | 1970 | 1971 | 1972 |
|--|------|------|------|------|------|------|------|
| Rémunérations, charges sociales | 57,9 | 62,9 | 60,0 | 63,7 | 63,5 | 64,1 | 63,8 |
| Entretien du personnel..... | 15,1 | 9,8 | 9,7 | 8,9 | 8,8 | 8,6 | 8,5 |
| Total part relative au personnel | 73,0 | 72,7 | 69,7 | 72,6 | 72,3 | 72,7 | 72,3 |
| Fonctionnement des matériels et entretien immobilier.... | 23,9 | 23,5 | 28,8 | 23,8 | 24,0 | 23,3 | 23,3 |
| Subventions, dépenses diverses | 3,1 | 3,8 | 3,6 | 3,6 | 3,8 | 4,0 | 4,4 |
| TOTAL | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

Au passage, on peut constater les économies faites après la fin de la guerre d'Algérie sur l'entretien des personnels, entièrement absorbées par les hausses de rémunérations, et les efforts faits à partir de 1965 au profit de l'entretien des matériels et des immeubles dont le taux au sein du Titre III touche à son maximum en 1968, année où le Titre III atteint dans l'ensemble du budget sa valeur relative la plus basse (48 %). Il n'en reste pas moins que l'évolution du titre III dans l'ensemble du budget est essentiellement liée à l'arbitrage entre les coûts du personnel et les coûts d'équipement.

A cet égard, les années 1959 à 1962 marquent une tendance au renforcement relatif du titre III qui s'inverse brutalement en 1963 après la fin de la guerre d'Algérie pour laisser place à un effort en faveur de l'équipement, effort qui culmine au budget de 1968.

C'est bien la marque d'une politique nouvelle au titre de laquelle l'effort d'étude et de fabrication de la force nucléaire stratégique prend une ampleur croissante tandis que les effectifs militaires passent de plus de 1 million en 1962 à moins de 600 000 en 1965. Pendant cette période, le montant des autorisations de programme ouvertes croît annuellement de 12,6 %, entraînant une augmentation corrélative des crédits de paiement.

Après 1968, le titre III reprend une légère croissance au détriment du Titre V. Cette évolution résulte, à effectifs pratiquement constants, de l'augmentation relative des charges de personnel dans un budget total sévèrement limité : il ne peut en être autrement, car les hausses des soldes et indemnités sont imposées par la hausse du coût de la vie. Il en est résulté une contrainte sévère lors de l'élaboration de la 3^e Loi de programme 1971-1975 qui a amené à cette occasion le Gouvernement à entreprendre pour cette période une politique de réduction modérée des effectifs. Il serait cependant irréaliste, sauf augmentation importante du budget global, d'espérer voir la part du Titre III diminuer, dans les prochaines années. Les crédits alloués à l'activité courante et à l'entraînement des forces ont été trop sévèrement comprimés dans les récentes années. Un effort est nécessaire dans ce domaine, comme dans celui de l'infrastructure (caserments, terrains de sport).

b) *Répartition par armées bénéficiaires.*

La répartition des crédits budgétaires entre les sections a subi depuis 1960 une certaine évolution qui peut être schématisée par les données suivantes (établies dans la structure budgétaire de 1972).

| SECTIONS (%) | 1960 | 1965 | 1972 |
|--------------------------------|------|------|------|
| Forces terrestres | 42,6 | 25,3 | 25,7 |
| Marine | 12,8 | 13,9 | 17,8 |
| Air | 21,0 | 21,3 | 21,6 |
| Commune (Gendarmerie) | 6,9 | 6,9 | 8,5 |
| Commune (hors Gendarmerie).... | 16,7 | 32,6 | 26,4 |

Ces données font apparaître à nouveau l'effet des réductions d'effectifs intervenues de 1962 à 1965, essentiellement au sein de l'Armée de Terre, et celui de l'effort fait en faveur de la Force Nucléaire Stratégique, effort qui explique la croissance de la Section Commune de 1960 à 1965 (engins-atome), tandis que les Mirage IV et les sous-marins nucléaires ont été financés par la Section Air et la Section Marine. Après 1970, la Section Commune a cédé du terrain, car les dépenses annuelles en matière d'atome et d'engins stratégiques ont cessé de croître. La Marine et la Gendarmerie ont pu bénéficier ainsi d'un certain accroissement de crédits qui leur permet d'entrer peu à peu dans la voie d'une modernisation qu'il avait bien fallu différer.

La comparaison des crédits de paiement du titre V affectés par les 3 plans militaires aux différents types d'armement confirme cette analyse :

| TYPES D'ARMEMENT | CRÉDITS DE PAIEMENT | | |
|--------------------------------|---------------------|---------------|---------------|
| | 1960-1964 (%) | 1965-1970 (%) | 1971-1975 (%) |
| Forces nucléaires | 27,6 | 45,5 | 36,9 |
| Armement classique..... | 72,4 | 54,5 | 63,1 |
| Dont : | | | |
| — Section Commune | 7,6 | 5,6 | 6,8 |
| — Section Forces Terrestres .. | 26,9 | 17,5 | 20,8 |
| — Section Marine | 16,0 | 13,1 | 14,4 |
| — Section Air | 21,9 | 18,3 | 21,1 |

2,2 Répartition du budget 1972 par objectifs.

L'analyse du budget par objectifs réalise le classement des crédits entre neuf « programmes majeurs » suivant quatre grandes « catégories de coût ».

Les cinq premiers programmes majeurs visent la constitution le développement ou le maintien des forces elles-mêmes au niveau

opérationnel convenable. Les quatre suivants regroupent les dépenses de soutien et d'administration générale. Par catégories de coût, on regroupe au sein de chaque programme majeur les dépenses qui lui sont directement affectables.

Les deux tableaux suivants indiquent pour le budget 1972, l'un sa décomposition en programmes majeurs et catégories de coût, l'autre comment les personnels dépendant de la Défense Nationale se répartissent entre les programmes majeurs.

Le premier tableau indique que les 2/3 des crédits sont affectés aux forces elles-mêmes, soit pour leur fonctionnement soit pour leur rénovation à court et moyen terme, le reste se répartissant à raison de 80 % pour les soutiens et l'administration générale proprement dits, à raison de 20 % (recherche, développement, essais) pour la préparation de la rénovation des forces à long terme. C'est bien entendu sur les soutiens et l'administration générale que porteront dans les prochaines années les efforts les plus grands d'économies, afin de donner son rendement maximal au budget de la défense. Il ne faudrait cependant pas croire que cette voie offre des perspectives d'économies très substantielles, le bon fonctionnement et l'efficacité d'une armée moderne ne vont pas sans une structure de haut commandement et d'administration nécessairement complexe, ni sans une mise en commun de certaines fonctions de soutien — au nom même de la rentabilité —, mise en commun qui se traduit par un gonflement des programmes majeurs de soutien des personnels et de soutien des matériels.

La prise en considération des chiffres relatifs aux programmes majeurs-forces appelle quelques commentaires. Si les crédits affectés directement aux forces nucléaires représentent moins du quart des crédits affectés directement à l'ensemble des forces et un peu plus de la moitié des crédits affectés aux forces de manœuvres (terrestres, aériennes et navales), ils sont essentiellement constitués de crédits d'équipement et comprennent encore une part prédominante de crédits de développement et d'essai, ce qui marque à la fois que la FNS est en cours de constitution et qu'elle requiert proportionnellement moins d'effectifs que le reste des forces. A l'inverse, on pourra constater que les forces de sécurité générale (Défense opérationnelle du Territoire, Gendarmerie) font beaucoup plus appel aux hommes qu'à la technique et aux matériels.

PRÉSENTATION DU PROJET DE BUDGET 1972 PAR PROGRAMMES MAJEURS

(Évaluation des crédits de paiement en millions de francs)

| PROGRAMMES MAJEURS | RÉMUN. CHARGES sociales | AUTRES dépenses de fonct. | RECHER. DÉVELOP. ESSAIS | ÉQUIPEM. | BUDGET 1972 | TITRE III | TITRE V |
|--|-------------------------------|---------------------------------|-------------------------------|--------------|----------------|----------------|---------------|
| 1. Forces de riposte nucléaire | 439 | 353 | 2 853 | 1 101 | 4 746 | 777 | 3 969 |
| 2. Forces de manœuvre. | 1 884 | 1 662 | 1 254 | 4 381 | 9 181 | 3 410 | 5 771 |
| 3. Forces de sécurité générale | 2 110 | 505 | | 351 | 2 966 | 2 574 | 392 |
| 4. Forces d'action extérieure..... | 795 | 333 | 7 | 73 | 1 208 | 1 097 | 111 |
| 5. Forces d'usage général | 1 059 | 578 | 11 | 771 | 2 419 | 1 578 | 841 |
| Programmes majeurs « FORCES » | 6 287 | 3 431 | 4 125 | 6 677 | 20 520 | 9 436 | 11 084 |
| 6. Recherche, développement, essais | 371 | 284 | 1 181 | 324 | 2 160 | 649 | 1 511 |
| 7. Soutien des person... 8. Soutien des matériels | 2 144 963 | 1 217 1 024 | 36 1 232 | 419 3 219 | 3 816 1 968 | 3 283 1 968 | 533 1 251 |
| 9,1. Administration centrale et organismes rattachés..... 9,2. Activités diverses ... | 765 272 | 177 137 | | 112 52 | 1 054 461 | 933 409 | 121 52 |
| Programmes majeurs « SOUTIENS » | 4 144 | 2 555 | 36 | 1 815 | 8 550 | 6 593 | 1 957 |
| Déduction des produits d'aliénation (1) | | — 25 | | | — 25 | — 25 | |
| TOTAL GÉNÉRAL | 10 802 | 6 245 | 5 342 | 8 816 | 31 205 | 16 653 | 14 552 |

(1) Terre, chap. 34.99.

RÉPARTITION DES PERSONNELS ENTRE LES PROGRAMMES MAJEURS

| PROGRAMMES MAJEURS | PERSONNELS MILITAIRES | | | | | | PERSONNELS CIVILS | | | TOTAL des pers. | |
|--|-----------------------|---------|----------|------------|---------|----------|-------------------|-------------------|------------------------|-----------------------|--|
| | ACTIVE | | | CONTINGENT | | | PERSONNELS CIVILS | | | | |
| | Officiers | S.-Off. | H. du R. | Officiers | S.-Off. | H. du R. | Fonction. | AUXL. et CONT. | TOTAL des civils | | |
| 1. Forces de riposte nucléaire. | 1 462 | 7 948 | 3 305 | 23 | 246 | 5 671 | 4 | 228 | 18 887 | 37 | |
| 2. Forces de manœuvre | 9 965 | 38 715 | 20 037 | 516 | 3 996 | 111 312 | 45 | 8 | 619 | 184 913 | |
| 3. Forces de sécurité générale | 4 150 | 61 363 | 1 321 | 125 | 1 116 | 28 742 | 105 | 16 | 496 | 97 434 | |
| Dont Gendarm. | 1 539 | 55 777 | 1 39 | 741 | 25 | | | | 58 121 | 286 | |
| 4. Forces d'action extérieure | 2 078 | 9 712 | 10 469 | 52 | 500 | 19 872 | 41 | 42 724 | 2 267 | 313 | |
| Dont Gendarm. | 59 | 2 208 | | | | | | | | | |
| 5. Forces d'usage général | 3 605 | 23 643 | 8 164 | 126 | 1 127 | 36 417 | 130 | 99 | 1 922 | 75 233 | |
| 6. Recherche, développement, essais | 1 098 | 2 810 | 1 039 | 99 | 148 | 2 469 | 3 | 123 | 7 789 | 1 095 | |
| 7. Soutien des personnels | 10 712 | 30 610 | 23 516 | 638 | 1 519 | 42 547 | 115 | 219 | 3 866 | 113 742 | |
| Dont Gendarm. | 187 | 2 726 | | | | 520 | | | 3 433 | 30 | |
| 8. Soutien des matériels | 1 777 | | | 221 | | | 65 | 145 | 1 570 | 3 778 | |
| 9.1. Administration Centrale et organismes rattachés | 2 332 | 9 129 | 3 146 | 40 | 339 | 12 294 | 418 | 27 698 | 4 558 | 1 113 | |
| 9.2. Activités diverses | 4 314 | 5 125 | 239 | 175 | 236 | 4 253 | 5 | 110 | 1 495 | 15 952 | |
| Total des effectifs budgétaires | 328 | 523 | 28 | 31 | 49 | 264 | | | 86 | 1 309 | |
| | 39 744 | 189 578 | 71 264 | 1 825 | 9 276 | 263 841 | 400 | 459 | 9 294 | 585 681 | |
| Personnels D.M.A. en Compte de Commerce | | | | | | | | | | 26 630 | |
| | | | | | | | | | | 9 153 | |
| | | | | | | | | | | 45 805 | |
| | | | | | | | | | | 81 588 | |
| | | | | | | | | | | 667 269 | |
| | | | | | | | | | | 2 005 | |
| | | | | | | | | | | 6 280 | |
| | | | | | | | | | | 2 218 | |
| | | | | | | | | | | 41 931 | |
| | | | | | | | | | | 50 429 | |
| | | | | | | | | | | 52 484 | |

Quant à la répartition des effectifs par programmes majeurs, elle illustre notamment la part considérable du contingent dans les forces et particulièrement dans les forces de manœuvre. Sans doute, plus de 60 000 hommes du rang du contingent sont-ils incorporés dans les soutiens, contre 200 000 dans les unités combattantes, et ces chiffres incitent à un effort supplémentaire pour orienter le contingent vers les forces elles-mêmes, on l'a dit au chapitre III; mais, en même temps, les précisions numériques données ici et l'importance du soutien pour l'efficacité même des forces permettent d'apprecier les limites d'un tel effort.

De façon plus générale, on peut constater que la Défense Nationale emploie directement plus de 700 000 personnes. A cette population, il faut ajouter celle qui vit dans les secteurs nationalisé et privé des commandes militaires, uniquement nationales, soit environ 145 000 salariés. Ainsi les traitements et salaires versés directement au titre de la Défense Nationale représentent 2,9 % de l'ensemble des traitements et salaires versés en France et 15,8 % de ceux versés par l'Administration. Les achats de biens et services par la Défense représentent, quant à eux, 2 % des achats de l'ensemble des agents et près de 24 % des commandes des administrations publiques.

3 CONCLUSION.

De l'examen rapide des crédits consacrés à la défense ces dernières années, de leur montant, de leur situation relative par rapport au budget de l'État et au produit national, de leur répartition entre les titres, les sections et suivant les objectifs, on peut dégager quelques conclusions marquantes.

La première concerne la façon particulièrement nette dont, depuis 1962, la stratégie de dissuasion s'est traduite dans le budget de la défense.

La deuxième concerne la difficulté, dans les enveloppes financières allouées, des arbitrages entre les différents grands postes de dépenses. Il est par exemple indéniable que les crédits de fonctionnement et d'entraînement des forces sont aujourd'hui tenus dans des limites trop étroites pour que les Armées puissent le supporter longtemps sans dommage grave. Il n'est pas moins évident que la politique de rénovation des équipements a subi le contrecoup de la situation économique des années 1968 et 1969; sans doute les besoins financiers liés à la force nucléaire se sont

faits simultanément un peu moins pressants, mais la modernisation des armements classiques aurait dû bénéficier alors d'un effort plus grand que celui qui a pu être consenti.

Le caractère tendu de cette situation est un puissant motif pour améliorer la planification et la programmation des dépenses des armées à long et moyen terme. Les mêmes exigences financières ont incité à des efforts importants et rapides dans la voie du perfectionnement des méthodes de gestion, non point que les méthodes usuelles soient défaillantes, mais afin de mesurer le plus justement et le plus vite possible les conséquences des restrictions inévitables en fonction de leur point d'application. C'est ainsi que se développent au sein des forces les budgets de fonctionnement qui tendent à décentraliser la décision et à en mesurer plus précisément les effets et que démarre au sein des services l'étude des budgets de gestion destinés à permettre à leurs responsables d'apprécier mieux la rentabilité de leur comportement par comparaison avec celui des organismes extérieurs aux Armées avec lesquels ils peuvent se trouver des points communs. Le deuxième tome du *Livre Blanc* exposera en détail la nature et la portée de ces améliorations dont l'ensemble représente un effort qui mérite d'être expliqué et connu.

Au-delà de ces indispensables efforts à la fois de planification et de gestion, il demeure — et les confrontations avec les budgets de défense étrangers le confirment — qu'après une chute continue de la part que représente le budget français de défense dans le produit national depuis plus de 10 ans, cette part est arrivée aujourd'hui à un minimum en dessous duquel il serait dangereux de descendre. C'est au contraire à un renversement modéré mais résolu de cette tendance qu'il faut s'attendre dans les prochaines années.



IMPRIMERIE