

*Idées pour la  
Défense  
et la Sécurité*

**A G I R**  
REVUE GÉNÉRALE DE STRATÉGIE

*N° 13*

*Hiver 2003*

## ***SOMMAIRE***

- **Besoin d'idées, nécessité de moyens,**  
*par Guy Teissier* 5
- **Orientations stratégiques,**  
*par le Général d'armée Henri Bentégeat* 15

### **IDEES POUR LA DEFENSE ET LA SECURITE**

- **Préface** 21

#### ***De la nécessité du changement...***

- **Démocratie, Défense, Sécurité,**  
*par Renaud Donnedieu de Vabres* 23
- **Le temps de la sécurité,**  
*par Eric de La Maisonneuve* 29
- **La paix ou la sécurité ?**  
*par Laure Borgomano-Loup* 35
- **9/11 : NATO' strategic endgame,**  
*par Christopher Coker* 43
- **Rêves de pacification**  
*par Didier Tauzin* 52
- **Construire une nouvelle Défense,**  
*par Christian Delanghe* 63
- **Face à l'insécurité : défense nationale ou sécurité collective ?**  
*par Jean Dufourcq* 67
- **De la dissuasion à la persuasion,** 77  
*par Bernard Norlain*
- **Investissements de Défense et questions budgétaires,** 85  
*par Hervé Juvin*

## **LA RESERVE : A SUPPRIMER OU A REINVENTER ?**

Xavier Guilhou

En France, la « réserve » ne sait plus très bien où elle se situe et quelle est sa finalité. TTU, une lettre confidentielle traitant des questions de Défense, dressait il y a quelques semaines le bilan suivant : « *le fiasco de la journée nationale du réserviste organisée le 23 novembre ne doit pas occulter les efforts réalisés dans ce domaine* ». Le même jour, dans le *Wall Street Journal*, on pouvait lire : « *dans la perspective de la guerre en Irak, les Etats-Unis se prépare à mobiliser 120 000 réservistes...* ». Deux articles aux tons très différents : dans le premier, le rédacteur ne se faisait plus beaucoup d'illusions sur le système français et son jugement était sévère; dans le second, le journaliste valorisait au contraire le dispositif « réserve » et en parlait comme une disposition essentielle pour l'armée américaine et particulièrement reconnue au sein de la nation américaine.

### **« Fermez le ban ! Le spectacle est terminé »**

Pourtant un an auparavant, lors d'une « grand'messe » organisée par l'institution dans un amphithéâtre parisien, devant un parterre de généraux et d'officiers supérieurs, tout avait été dit par plusieurs ministres au ban et à l'arrière ban de « l'élite » de la dite réserve. Mais la magie du cérémonial ne faisait pas illusion et le diagnostic de la situation était facile à faire : prosélytisme parisien, promesses de campagne électorale, communication mondaine, pyramide des âges en forme de poire, hypertrophie hiérarchique et aucun « jeune » dans la salle. Tous les ingrédients étaient réunis pour annoncer la mort du système par dégénérescence et absence de finalité.

La « réserve », qui n'est pas actuellement dans les priorités des dirigeants, reste toutefois un sujet délicat et un enjeu pour l'évolution de notre Défense. Elle est au carrefour de concepts plus ou moins clairs, plus ou moins instrumentalisés par divers intérêts corporatifs, associatifs, administratifs. Ces derniers ont fait émerger, avec la fin du service militaire, un nouveau dispositif, avec une réserve à plusieurs vitesses, pour couvrir les besoins opérationnels et permettre une certaine citoyenneté. Tout ceci repose sur le volontariat et sur un engagement contractuel. Les résultats, en termes de recrutement et de management, sont assez controversés et d'aucuns n'hésitent pas à dire que le dossier est sinistré. Compte tenu de ce bilan, il serait peut-être temps de se poser la question de savoir ce que signifie réellement la réserve pour un jeune qui n'a plus de contact avec les Armées et auquel on propose aujourd'hui de rejoindre ce nouveau dispositif ? Par rapport à cette question essentielle de recrutement, il serait également temps de s'interroger sur la vision que les Armées ont de leur cohabitation avec la société civile, et du niveau d'adhésion qui règne de part et d'autre et à tous les niveaux sur ces questions de réserve ?

### **Une réserve : pourquoi faire ?**

Qu'en est-il ? La réserve renvoie, dans l'imaginaire politique français, au sacro-saint lien « armée-nation ». Ce mythe, que l'institution met en permanence en avant, et qui mobilise encore quelques cercles d'initiés, en grande partie issus du système, reste une approche élitiste. Celle-ci a perdu de sa consistance avec la professionnalisation des Armées et la prise de distance avec la société

civile. Pour l'opinion publique, la réserve est d'abord une institution militaire liée à l'histoire de nos Armées. Elle renvoie à l'histoire de la conscription et de l'engagement de millions de citoyens dans plusieurs conflits meurtriers, sur nos frontières et sur des terres lointaines, aux XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles. Dans l'esprit collectif, elle est le continuum opérationnel et citoyen du dispositif militaire qui ne peut rien faire sans cette allonge civile. Le raisonnement est verrouillé par une vision républicaine de la guerre - celle des deux derniers siècles -, où les Armées ne sont que le prolongement de la nation en armes dès que la patrie est menacée. Quelques-uns en perpétuent les traditions et l'esprit au travers d'associations qui contribuent au devoir de mémoire, à la conservation des liens ou au rayonnement de l'esprit de Défense. Tout ceci est valeureux et noble mais, pour tous ces fervents défenseurs d'une telle image de la réserve d'hier, le risque est grand de rejoindre les héros du « *Rivage des Syrtes*<sup>1</sup> », si le concept poursuit sur la lancée actuelle en se vidant de sa substance et de tout sens.

Le problème de fond est simple. La réserve a été conçue et organisée pour une Défense *sous contrainte*, derrière la mobilisation générale et la conscription, afin de répondre à des menaces de guerre totale entre Etats. Aujourd'hui, il faut la penser pour une Défense *sous contrat*, avec du volontariat et un vrai partage de compétences et de responsabilités, afin de répondre à des menaces de guerres protéiformes et asymétriques, dans des schémas multilatéraux, qui mettent en cause nos intérêts aussi bien à l'intérieur des frontières que sur le plan international. Par ailleurs, la guerre n'est plus circonscrite au champ de bataille des militaires ; elle affecte les sociétés civiles dans des affrontements urbains qui modifient de fait les processus classiques des conflits. Son approche est désormais radicalement opposée à ses fondements historiques. Hier, tout était basé sur la persuasion, l'autorité, la hiérarchie, et une puissance de feu mécanique nécessitant une force supplétive. Aujourd'hui, tout se redéfinit autour de la conviction, de l'intérêt de la mission, du processus de management en réseau, et surtout sur la performance de l'information et la vitesse de l'action. Ce n'est plus le système qui s'impose à l'individu avec toute l'autorité de l'organisation régaliennne, mais l'inverse : l'individu redéfinit son niveau de solidarité en fonction de sa compétence et de son adhésion aux objectifs à atteindre, et c'est au système de reconsolider le tout en lui donnant du sens. Tout cela avec une médiatisation effrénée et une interaction mondiale des enjeux.

La question est de savoir, au-delà des nostalgies des uns et des autres, si ce concept de réserve conserve un intérêt par rapport à l'évolution des concepts de Défense (ceux du *Homeland Défense* ou des Forces de Réaction Rapide), des futurs systèmes de force redéfinis entre alliés, voire des concepts de sécurité globale à l'émergence desquels on réfléchit ici et là. Si la réponse est positive, que faut-il donc imaginer pour faire éclore des dynamiques adaptées et éviter de sombrer dans les deux risques que sont la schizoidie pour les nostalgiques du service national en mal de reconnaissance, ou la recherche de revenus de complément pour les anciens d'active en mal de reconversion ? Si la réponse est négative, ne serait-il pas salutaire d'arrêter cette machinerie qui entretient des milliers de personnes sans perspectives ; il faudrait alors concevoir autre chose qui ne serait plus une organisation gérant des supplétifs à temps partiel. Pour clarifier bien des situations ambiguës, la réponse serait peut-être de mettre en place une véritable externalisation avec une gestion des compétences, comme le font d'autres services publics. Il faudra bien se résoudre à aborder un jour ces questions et y répondre sur le fond. Si l'institution, trop refermée sur elle-même et prisonnière de ses principes de fonctionnement, n'ose pas les poser, la société civile le fait dès maintenant, car il s'agit de sa propre participation à un nouveau système de sécurité qui est en cause.

### **Hypothèse n°1 : suppression des réserves et externalisation des compétences**

Les Armées se professionnalisent et se recentrent sur leur cœur de métier qui est la conduite de la guerre et la maîtrise du milieu en situation conflictuelle. Les Armées doivent faire face, dans ce contexte, à la concurrence avec la privatisation de la sécurité, le développement du mercenariat au niveau international, voire l'emprise de l'humanitaire sur le terrain des conflits. Au-delà de ce cahier des charges initial et parfois très controversé, il s'avère que la société civile est plus performante sur les autres périmètres tant sur le plan opérationnel que sur le plan économique. Par ailleurs, tout le monde fait le constat que le management des compétences n'est plus substituable. Le militaire est un professionnel, et l'usage de la force, comme celui de la maîtrise de la violence, n'est plus l'affaire

banalisée des guerres de l'ancien temps. Cet usage exige une longue formation, un entraînement permanent, voire un management de la ressource qu'aucun réserviste ne peut prétendre avoir en quelques week-ends de sensibilisation. Il en va de même pour ceux des métiers qui sont transférés au secteur civil : ceux de la logistique, du soutien aux forces, du management des systèmes d'information, des réseaux vitaux, voire des logiques humanitaires ou de reconstruction des pays en crise. Ils ne peuvent pas s'improviser entre deux manœuvres. Ils sont devenus complexes, évoluent très rapidement et demandent un niveau exigeant en termes de compétences, de certifications, d'interopérabilités...

On pourrait conclure là le propos en affirmant : « chacun chez soi ». La tentation serait même de ne plus parler de réserve, mais d'une complémentarité contractuelle performante avec rendez-vous sur objectif. Ce langage, le monde civil le comprend parfaitement puisque c'est son quotidien et sa raison d'être. Ce raisonnement prévaut aussi dans les cénacles de Bercy et chez les contrôleurs de gestion de l'administration, qui y voient des sources les uns de productivité, les autres de profitabilité. Mais ces raisonnements d'économistes s'arrêtent dès que l'on met dans l'équation la réalité de la guerre. Alors, le partage des tâches ne fonctionne plus, car le civil ne va pas en deçà de la limite imposée par les assurances et les politiques ; c'est au militaire de reprendre la main au-delà. Mais s'il a auparavant laissé tomber des pans entiers de compétence, il rencontrera des difficultés à remplir une mission qui se trouvera de fait fragilisée ; il pourrait même, dans certains cas, être neutralisé s'il ne disposait plus des indispensables systèmes de logistique et d'information amont et aval.

Les Anglais, très avancés dans ce domaine qui ont essayé d'optimiser les tâches et en jouant au maximum sur la professionnalisation des uns et des autres, ont répondu sans ambiguïté : l'externalisation a ses limites qui sont imposées par la guerre et par les contraintes opérationnelles. Dans ce cadre, le concept de réserve retrouve sa légitimité pour assurer le continuum entre deux contextes. En revanche, la crédibilité du système tient sur la qualité du contrat et sur la réciprocité des partages de responsabilité dans les missions. On doit pouvoir passer de l'état civil à l'état militaire et inversement avec une flexibilité d'autant plus grande que les contextes sont sans cesse en évolution. Cela pose le problème de l'actualisation des cadres réglementaires et de statuts hérités de l'ordonnance de 1959 qui porte sur l'organisation de la Défense. Mais cela pose surtout le problème des modes de management qui restent encore empreints des réflexes de la conscription et de la mobilisation générale.

## **Hypothèse n°2 : une réserve minimale sous contrat «opérationnel» ou «citoyen»**

Considérons qu'il faut une réserve, parce que le traitement de la conflictualité l'exige et qu'il faut avoir recours à la compétence civile sous statut militaire pour éviter de dégrader les capacités opérationnelles des armées. Certains seraient tentés d'aller plus loin et d'argumenter que, la défense étant une affaire globale, il faut en assurer le continuum à tous les niveaux, et pas seulement opérationnel, pour satisfaire les besoins des forces. Cela signifie qu'il faudrait aussi former des réservistes au niveau tactique pour les besoins des états-majors de forces, ainsi qu'au niveau stratégique pour répondre aux besoins des grands commandements, voire au plus haut niveau de nos institutions de Défense pour compléter le dispositif et, dans certains cas, contribuer à la défense de nos intérêts ; ce qui est un peu le cas actuellement. Pourquoi pas ? Mais il ne s'agit alors plus du simple lien armée-nation, mais d'un véritable partenariat avec de nouvelles règles du jeu dont il faudrait redéfinir les bases. Former par exemple des sous-officiers ou officiers de réserve ayant acquis un haut niveau dans le civil pour les placer en état-major suppose qu'ils soient utilisés pour leurs compétences et non pour leur position dans un système hiérarchique. A cet égard, prétendre qu'un réserviste est un militaire à temps partiel est une imposture dont personne n'est dupe, à commencer par ceux qui ont inventé cette idée. Un réserviste reste un civil qui a d'abord un certain professionnalisme et ensuite une volonté de mettre cette compétence à la disposition des Armées en fonction des besoins de celles-ci. Nous ne sommes plus dans une situation d'offre pléthorique à utiliser indistinctement, mais dans une situation de réponses définies pour satisfaire des besoins. On doit pouvoir redéfinir les bases de ce partenariat par le contrat. Il s'agit, pour les Armées, d'entreprendre une véritable révolution culturelle

sur ces questions statutaires et de management. La problématique des Actions Civilo-Militaires (ACM) en est l'illustration.

Certains vont plus loin et utilisent les questions sécuritaires pour imaginer une transformation du concept vers une *garde nationale* sur le modèle américain. Pourquoi pas ? Mais pour quoi faire ? Compléter le système territorial des forces de police et de gendarmerie, retrouver le principe de fonctionnement de la Défense Opérationnelle du Territoire (DOT) et aller dans le sens du concept émergent de *Homeland Défense* anglo-saxon ? Cela peut se comprendre et sera sans doute nécessaire un jour prochain, mais ce ne sera plus alors une affaire de Défense. Ce nouveau concept de garde nationale serait plus du ressort du Conseil de Sécurité Intérieure. Il pourrait s'inscrire, à moyen terme, dans un projet de fusion des concepts de sécurité intérieure et extérieure en un seul dispositif, qui pourrait donner naissance à un grand ministère de la Sécurité, sous l'égide d'un Conseil National de Sécurité, comme cela peut paraître souhaitable dans le nouveau contexte dit *sécuritaire* auquel nous sommes confrontés et qui risque d'être durable. En l'occurrence, excepté les Etats-Unis, aucun pays occidental n'est parvenu à ce stade qui ne semble pas encore d'actualité, et ce malgré le 11 septembre.

Ces réflexions, pour importantes qu'elles soient, n'abordent pas les questions fondamentales qui se posent en termes de valeurs. Si les générations issues du service national n'y sont guère sensibles, les jeunes, eux, s'interrogent sur le sens de ce volontariat ; et d'autant plus que le marché est ouvert et qu'ils peuvent y trouver autant de satisfactions, dans un engagement humanitaire ou dans d'autres types d'associations au sein de la société civile. Il ne faut pas se faire trop d'illusions dans ce domaine : la Défense a beaucoup de concurrents et les messages d'hier, même s'ils ont conservé leur qualité morale, ne répondent plus nécessairement aux attentes des jeunes générations. Elles n'iront pas à la guerre comme le firent leurs aïeux en 1914. Cela ne signifie pas leur naïveté à l'égard de la guerre, tant s'en faut, mais plutôt leur conscience que la guerre se pratique de façon différente. C'est sur ce niveau de conscience que se jouera l'adhésion d'une future réserve. A ce titre, le partenariat ne peut pas être seulement une affaire de contrat économique et opérationnel ; il doit être aussi porteur d'un état d'esprit et d'un souffle nouveau.

### **Hypothèse n°3 : une vraie réserve ; mais quelle identité et quel management ?**

On peut considérer que la réserve a non seulement une légitimité, mais qu'elle a aussi sa place dans le dispositif national. Dans ce cas, il faut lui donner une identité nouvelle au sein du pays. C'est sûrement la dimension la moins évidente et la plus difficile à mettre en œuvre. Il faut être conscient que si les notions de civisme, de patriotisme, de citoyenneté sont vécues avec beaucoup de solennité dans les couloirs de l'institution, elles sont ressenties plus prosaïquement dans la société civile. Il suffit d'observer la population parisienne au jour le jour, ou d'assister aux cérémonies du 11 novembre dans un village, pour s'apercevoir du décalage qui existe entre des élites qui mettent encore une réalité, un sens derrière des mots, et une société qui assume ces questions de façon paradoxale. La société vit sur des schémas où l'hédonisme, l'individualisme, les droits de l'homme, les libertés civiles, la solidarité et le discours humanitaire ont remplacé les valeurs de civisme et de patriotisme. Elle sera capable de se mobiliser pour fêter la victoire au *Mundial* de football, mais restera distante du devoir de mémoire, considérant que c'est une affaire de « vieux » et pas la sienne. Sans être indifférente à ces notions, elle ne se reconnaîtra pas et ne s'appropriera pas cette symbolique. Il y a là une dimension qu'il ne faut pas sous-estimer derrière les sondages fermés qui sont commandés par l'institution. Au contraire, ce fait de société est à prendre en compte et nécessite un travail en profondeur. A ce titre, les Anglo-saxons, qui ont les mêmes dérives sociétales, n'ont jamais dénaturé ces questions de valeurs et de patriotisme. Elles font partie de leur socle éducatif et sont entretenues et valorisées dans leur inconscient collectif.

Il faut admettre que l'image, la communication autour de l'identité du réserviste, est perçue aujourd'hui comme « ringarde ». Nombreux sont ceux qui cachent leur engagement dans leur village, dans leur entreprise, même vis-à-vis de leur employeur et qui ne peuvent plus en faire état dans leur famille, beaucoup percevant cet engagement comme « inutile » puisque l'effet-retour de la nation est quasi inexistant. Comment le nier ? Que s'est-il donc passé pour en arriver là et comment séduire les

futures générations s'il n'y a pas quelque part une reconnaissance de l'engagement qui va au-delà de l'accord contractuel ? Aujourd'hui, le pompier volontaire de n'importe quel village est mieux reconnu que le réserviste ! Le premier est fier de sa mission, n'hésite pas à en arborer les attributs et suscite l'adhésion de la population, alors que le second reste en arrière-plan, personne ne comprenant qu'il se mette au premier rang aux côtés des politiques et des corps constitués. A l'inverse, le système anglo-saxon respecte et valorise l'engagement de ceux qui contribuent à la défense de valeurs jugées essentielles en terme de sécurité et de solidarité collective, et cela donne toute sa force au concept. Sans parler d'autres nations, encore plus exemplaires, comme Israël, dont l'efficacité de la défense repose largement sur une réserve active et intégrée. Sur ce plan, le chantier est considérable, l'institution doit se ressaisir et les réservistes sortir de leur torpeur. Ils n'ont pas à être craintifs, ce qui est pourtant bien souvent le cas, malgré l'engagement sans ambiguïté d'une minorité. Ne croyons pas que le 11 septembre ait changé la donne dans ce domaine : l'armée se referme dans sa professionnalisation et la société civile se réfugie dans ses tribulations socio-économiques. Pourquoi dépenser des milliards pour la Défense quand un tel autisme et une telle fracture règnent sur la gestion de la sécurité du pays.

### **L'enjeu : remettre la société civile au cœur des questions de défense**

Pour ma part, je suis « bien entendu » réserviste - ce qui est loin d'être évident par les temps qui courent -, et par rapport à la grande masse j'ai plutôt été chanceux. Mais je dois être honnête ! Le système de Défense n'y est pas pour grand'chose : c'est beaucoup plus le résultat d'une histoire personnelle et familiale que d'une dynamique propre à mon pays actuel ; comme beaucoup de mes concitoyens, je le déplore. J'appartiens aux dernières générations issues du service national qui ont vécues cette « état » comme une obligation, voire pour certains comme un devoir de servir. Pour autant, ma génération s'est laissée piéger ces dernières années sur ces questions de réserve dans de petits débats politiques et bureaucratiques. Elle s'est enfermée dans des jeux subtils de salons parisiens, dignes des conclaves du *Nom de la rose*<sup>ii</sup>. Malheureusement, elle n'a pas encore réussi à faire émerger sur le terrain ce nouveau souffle qu'il faudrait communiquer aux jeunes et ce, quel que soit le niveau des postulants : homme du rang, sous-officier et officier. Pour gagner cette bataille, il faudra renouer avec l'exemplarité et la singularité, et sortir de la mondanité.

Ma génération a été marquée par la violence des guerres civiles et la complexité des conflits interethniques de l'Afrique, du Liban, de l'ex-Yougoslavie. Elle a participé à de nombreuses opérations extérieures, sous la forme d'un volontariat plus ou moins bien géré et reconnu. Elle sait encore ce qu'est l'épreuve du feu et la fragilité de la liberté. Par contre, elle vit l'arrivée de la professionnalisation, les tentatives de redéfinition des liens civilo-militaires, la reformulation des relations entre les Armées et la société civile avec perplexité. Tout est encore très confus, mais aussi très ouvert, rien n'est finalisé et tout est encore possible ! Certains, voudraient limiter cette relation à de simples contrats, et la tendance à tirer vers le bas est très forte, tant au sein des forces qui ne savent pas trop quoi faire de leurs réservistes, que des employeurs civils qui voudraient des compensations financières. D'autres, militent pour remettre du sens, du souffle, de la noblesse d'âme dans le système et le tirer vers le haut. Ils souhaiteraient une vraie reconnaissance politique, qui passerait par la création d'un secrétariat d'Etat en tant que tel, au même titre que d'autres concepts contestables mais médiatiquement mieux positionnés. Tout cela supposerait une autre valorisation de la réserve, de la relation civilo-militaire dans notre type de société, avec une prise de responsabilité plus significative des employeurs civils et militaires sur ces questions.

Tous ceux qui ont connu l'épreuve de la guerre, même si elle change aujourd'hui de nature et nous éprouve plus à l'intérieur de nos frontières qu'à l'extérieur, savent combien la liberté est une condition fragile qui nécessite toute l'attention d'un peuple. A cet égard, au détriment d'une « obsession économique » qui règne sans partage, la réserve a encore sa place et fait partie des « clés de voûte » de notre survivance. L'histoire du dernier siècle a montré combien il était fondamental de ne pas ignorer la société civile lorsque le pays est confronté au drame. La réserve peut être porteuse de valeur et servir de liens entre les Armées et la société. Mais il faudrait d'urgence redéfinir les règles du

jeu et lui rendre une ambition. Cela est à la fois peu coûteux et sans prix. Ne faisons pas avec ce dossier l'erreur qui fut faite pour le Service National, en se complaisant dans une simple évaluation économique des rapports coûts/qualité et en faisant un argument d'opportunité électorale. La réserve ne doit pas et ne peut pas être perçue comme une variable d'ajustement supplétive pour les forces, une impossibilité budgétaire pour les employeurs, et un argument pseudo électoral pour les politiques. Ne nous trompons pas dans les enjeux. N'oublions pas à ce propos ce mot célèbre de Churchill : «*Un réserviste, c'est quelqu'un qui est deux fois citoyen* ».

La réserve est autre chose. Elle est l'âme d'une nation et mérite mieux qu'une commission « Théodule », un rapport de plus ou une loi mal pensée et sans ambition. Elle exige une politique et une vraie reconnaissance du pays pour son volontariat et son engagement sur des valeurs essentielles, surtout dans la perspective des prochains échéances sécuritaires qu'il faudra bien assumer.

*Xavier Guilhou est directeur d'EUROGROUP Institute.*

---