

**CENTRE D'ETUDES EN SCIENCES SOCIALES DE  
LA DEFENSE**

***PROFESSIONNALISATION DES ARMEES ET  
GESTION DE LA RESSOURCE HUMAINE***

***POLITIQUES ET ACTEURS EN EUROPE  
(ESPAGNE, FRANCE, ITALIE, PAYS-BAS)***

**Jean JOANA** (CEPEL/Université Montpellier I)  
**Andy SMITH** (CERVL, Institut d'Etudes Politiques  
de Bordeaux)

Ont collaboré à cette recherche :  
**T. AMMENDOLA** (Université La Sapienza/Rome)  
**W. GENIEYS** (CEPEL/université Montpellier I)  
**P. OLSHOORN, M. BOS-BAKX,  
R. MOELKER, J. SOETERS**  
(Académie Royale Militaire/Breda)

**Premier trimestre 2005**

*Ce document constitue le rapport final de l'étude commanditée au Centre d'Etudes Politiques de l'Europe Latine  
(UMR 5112) de l'université de Montpellier I par le C2SD.  
CCEP 146/SOC 2001, Marché DEF/C2SD/2002-51*



## TABLE DES MATIERES

<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>7</b>
1. COMPARER QUATRE SYSTÈMES DE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES .....	8
2. PROFESSIONNALISATION, MISE EN ŒUVRE ET POLITIQUES DE GESTION DE LA RESSOURCE HUMAINE DES ARMÉES .....	13
2. 1. <i>Décision et mise en œuvre des politiques publiques : entre « processus » et « structures »</i> .....	13
2. 2. <i>Professionnalisation des armées et gestion de la ressource humaine</i> .....	15
3. APPORTS ET LIMITES DE LA COMPARAISON .....	17
4. LES MODALITÉS DE LA RECHERCHE .....	18
<b>CHAPITRE 1 :</b> .....	<b>21</b>
<b>LES ORIGINES DU DÉBAT SUR LA PROFESSIONNALISATION</b> .....	<b>21</b>
1. UNE CONSCRIPTION À LA LÉGITIMITÉ CONTESTÉE .....	22
1. 1. <i>Les dimensions idéologiques du service militaire</i> .....	22
1. 2. <i>Les mises en cause des dimensions sociales et politiques du service militaire</i> .....	25
2. UNE CONSCRIPTION À L'EFFICACITÉ CONTESTÉE .....	34
2. 1. <i>Un impact différencié du nouveau contexte international</i> .....	33
2. 2. <i>Conscription et nouvelles missions</i> .....	39
3. UNE CONSCRIPTION À LA RATIONALITÉ ÉCONOMIQUE CONTESTÉE .....	41
3. 2. <i>Conscription et réduction des coûts</i> .....	44
3. 2. <i>Les coûts des modèles de recrutement en débat</i> .....	46
<b>CHAPITRE 2 :</b> .....	<b>51</b>
<b>LA DÉCISION DE PROFESSIONNALISER</b> .....	<b>51</b>
1. LA PRISE DE DÉCISION : LA FAIBLESSE DES ANALYSES PROSPECTIVES .....	52
1. 1. <i>Un rôle déterminant des politiques</i> .....	52
1. 2. <i>La place des militaires</i> .....	62
2. LA MISE EN FORME : SUBSTITUTION D'EFFECTIFS OU NOUVEAU MODÈLE D'ARMÉE ? .....	69
2. 1. <i>En Espagne : un encadrement législatif poussé de l'armée professionnelle</i> .....	70
2. 2. <i>Un certain pragmatisme législatif : l'Italie</i> .....	73
2. 3. <i>Les Pays-Bas : une substitution « sous pression »</i> .....	77
2. 4. <i>En France : les armées aux commandes de la professionnalisation</i> .....	78

<b>CHAPITRE 3 :</b> .....	<b>83</b>
<b>UNE PROFESSIONNALISATION « CHEMIN FAISANT »</b> .....	<b>83</b>
1. UNE TRANSITION DOMINÉE PAR LE PROBLÈME DES EFFECTIFS.....	84
1. 1. <i>Les effectifs : enjeu prioritaire</i> .....	84
1. 2. <i>Le recrutement, entre quantité et qualité</i> .....	89
2. VERS DE NOUVELLES POLITIQUES DE GESTION DES PERSONNELS ?.....	95
2. 1. <i>La gestion des ressources humaines : entre transition et institutionnalisation</i> .....	95
2. 2. <i>De nouvelles finalités pour la gestion des personnels ?</i> .....	99
3. CIVILIANISATION ET EXTERNALISATION :	
LE MÉTIER MILITAIRE EN QUESTION .....	103
3. 1. <i>Une solution peu usitée : le recours à des personnels civils</i> .....	104
3. 2. <i>Une solution en débat : l'externalisation</i> .....	109
<b>CHAPITRE 4 :</b> .....	<b>117</b>
<b>LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES ENTRE ARMÉES ET ETAT</b> .....	<b>117</b>
1. UNE STABILITÉ DES ACTEURS DE LA GESTION DES PERSONNELS .....	118
1. 1. <i>Les structures d'intervention : entre proximité et centralisation</i> .....	118
1. 2. <i>Les structures de gestion, entre stabilité et reconstitution</i> .....	121
1. 3. <i>Un gestion « interarmisée » des personnels ?</i> .....	126
2. RESSOURCE HUMAINE, PLANIFICATION ET ARMÉE PROFESSIONNELLE.....	130
2. 1. <i>Une volonté planificatrice dans les armées</i> .....	130
2. 2. <i>La planification en France : une interarmisation réinventée ?</i> .....	134
3. LES POLITIQUES DE LA RESSOURCE HUMAINE ET LES ACTEURS EXTÉRIEURS AU SECTEUR DE LA DÉFENSE.....	138
3. 1. <i>Une influence indirecte des ministères des finances</i> .....	138
3. 2. <i>Une influence mineure des autres ministères</i> .....	143
<b>CONCLUSION</b> .....	<b>149</b>
<b>SOURCES ET BIBLIOGRAPHIE</b> .....	<b>153</b>
ENTRETIENS RÉALISÉS .....	153
1. 1. <i>Entretiens réalisés en Espagne</i> .....	153
1. 2. <i>Entretiens réalisés en France :</i> .....	154
1. 3. <i>Entretien réalisés en Italie</i> .....	155
1. 4. <i>Entretiens réalisés aux Pays-Bas</i> .....	156

OUVRAGES ET DOCUMENTS.....	157
2. 1. <i>Ouvrages et articles généraux</i> .....	157
2. 2. <i>Ouvrages et documents sur la France</i> :.....	159
2. 3. <i>Ouvrages et documents sur l'Espagne</i> .....	161
2. 4. <i>Ouvrages et documents sur l'Italie</i> .....	163
2. 5. <i>Ouvrages et documents sur les Pays-Bas</i> .....	164



## INTRODUCTION

La présente étude est consacrée à l'analyse comparée de la mise en œuvre des réformes de professionnalisation des armées dans quatre pays européens. En comparant ces quatre pays (Espagne, France, Italie, Pays-Bas) qui ont adopté le modèle de l'armée professionnelle au cours des années 1990, il s'agit principalement d'apprécier l'impact de cette décision sur la fabrication des politiques de gestion de la ressource humaine des armées. Dans cette perspective, plusieurs objectifs peuvent être visés. Le premier consiste à faire un état des solutions débattues et/ou retenues dans les quatre pays pour mettre en place une armée professionnelle. En l'occurrence, on se propose tout à la fois de rendre compte des spécificités de chaque situation nationale, mais aussi d'identifier des phénomènes communs aux différents processus de professionnalisation. Le second objectif vise davantage à apprécier les transformations à l'œuvre dans les modes de fabrication des politiques de la ressource humaine des armées à l'occasion du passage à une armée professionnelle. Il s'agira notamment de mesurer en quoi la professionnalisation s'accompagne de l'émergence de nouveaux acteurs, mais aussi de nouvelles manières de faire ces politiques. Un troisième objectif plus général vise enfin à évaluer l'impact de ces réformes sur d'autres aspects de la politique de défense et notamment sur la conciliation entre la gestion des personnels et d'autres enjeux tenant à l'organisation des forces.

Un certain nombre d'ouvrages en français ou en anglais ont déjà été consacrés à l'analyse des transformations qui ont marqué les armées européennes ou extra-européennes depuis la fin de la guerre froide<sup>1</sup>. Mais outre qu'ils adoptent souvent une approche très large de ces transformations — mêlant des considérations de doctrine, de stratégie, de gestion des personnels ou d'acquisition des armements — la comparaison à laquelle ils procèdent se résume trop souvent à une juxtaposition de monographies nationales ne reposant que sur un faible nombre de variables précisément identifiées. Dans cette perspective, il apparaît nécessaire de définir les conditions de possibilité d'une comparaison de la mise en œuvre de la professionnalisation en Espagne, France, Italie et Pays-Bas. Une première étape concerne la délimitation des cas

---

<sup>1</sup> Voir par exemple, Moskos C. C., Williams J. A., Segal D. R. (eds.), *The Postmodern Military. Armed Forces and the Cold War*, Oxford, Oxford U. P., 2000 ; Boëne B., Dandeker C., *Les armées en Europe*, Paris, La Découverte, 1998.

nationaux retenus et l'appréciation de leur comparabilité. Dans un deuxième temps, il convient de préciser l'objet que constitue cette mise en œuvre de la professionnalisation et les outils qu'offre l'analyse des politiques publiques en la matière. On examinera ensuite les modalités utilisées pour comparer ces politiques et la nature des sources mobilisées pour y parvenir.

## **1. Comparer quatre systèmes de gestion des ressources humaines**

La comparaison des quatre pays retenus au regard de la problématique d'ensemble de l'enquête — les rapports entre professionnalisation et transformation des politiques de gestion de la ressource humaine des armées — paraît aller de soi, d'abord en raison des contraintes d'ensemble qui pèsent sur leurs outils de défense respectifs. Il s'agit là de quatre pays d'Europe occidentale, confrontés à des menaces globalement proches du fait de leur engagement dans des dispositifs communs d'alliance stratégique et militaire, mais aussi soumis à des dynamiques similaires découlant de la mise en place d'une Europe de la défense. D'autre part, la simultanéité des réformes de professionnalisation auxquelles ils sont confrontés conforte l'idée d'un tel rapprochement. Lancées au cours des années 1990 dans les quatre pays, ces réformes sont présentées de manière globale comme une réponse aux nouvelles conditions stratégiques nées de la fin de la guerre froide.

Pour autant, un certain nombre de précautions sont nécessaires pour appréhender au mieux les spécificités des réformes de professionnalisation initiées dans ces quatre pays. « Poser la comparaison » en l'occurrence, ne revient pas à faire le point sur les variables « lourdes » — d'ordre historique, culturel, économique, social, stratégique — qui différencient l'organisation sociale et politique de ces quatre pays. Outre qu'un tel dénombrement apparaît sans fin ou forcément partial dès lors que l'on se résout à sélectionner lesdites variables, il reviendrait à postuler un effet systématique de celles-ci sur l'objet étudié. L'analyse comparée a d'ores et déjà souligné que ces pré-conditions n'intervenaient qu'à travers la médiation des acteurs individuels ou collectifs qui tentent d'en surmonter les pesanteurs ou au contraire d'en tirer profit<sup>1</sup>.

Une manière d'approfondir cette comparaison internationale consiste à s'appuyer sur l'analyse comparée de l'action publique en général<sup>2</sup> et sur celles

---

<sup>1</sup> B. Badie, G. Hermet, *Politique comparée*, Paris, PUF, 1990, p. 120.

<sup>2</sup> Cf. Un numéro spéciale de la *Revue internationale de politique comparée* consacrée à « L'analyse des politiques publiques », 7 (1), 2000.

des « styles nationaux de politiques publiques » en particulier. Si une partie importante des études qui cherchent à comparer l'action publique continue à s'engouffrer dans l'examen de chaque mesure d'intervention ou de chaque décision prise par les Etats, d'autres recherches tentent plus systématiquement de mettre leurs analyses sectorielles au service d'une interrogation centrale des sciences sociales : celle du rapport entre les composants d'un système politique et ce qui lui rend sa cohérence globale. Autrement dit, on emprunte les outils de l'analyse des politiques publiques afin d'appréhender ce que le langage commun appelle « le contexte institutionnel et social » du politique. Le concept de base d'une telle approche est naturellement celui d'institution. Plutôt que d'utiliser ce terme de manière floue comme synonyme d'une organisation ou d'une « habitude » sociale, nous l'employons comme un concept qui, en fixant durablement les règles du jeu de l'action collective publique, incite la recherche à découvrir la genèse de ces contraintes, leurs effets sur les pratiques d'acteurs et pourquoi elles sont, généralement, perçues comme « normales » voire « naturelles »<sup>1</sup>. Or, chaque institution n'existe qu'une fois reliée à d'autres au sein de configurations d'acteurs, de pratiques et de relations qui constituent des « ordres institutionnels »<sup>2</sup>. Composé autour de l'histoire d'un territoire et/ou d'un secteur, de tels ordres sont loin d'être complètement stabilisés. En effet, certains spécialistes vont jusqu'à les assimiler à des « désordres configurés » (*patterned disorders*)<sup>3</sup>. En revanche, et nonobstant les conflits et les contradictions qui peuvent exister en leur sein, les institutions et les ordres institutionnels tendent fortement à perdurer parce qu'ils font l'objet d'un travail constant de légitimation. Comme l'écrit Bruno Jobert, la pertinence d'une politique publique « dépend de sa capacité à s'insérer dans les modèles de référence qui prétendent rendre la société intelligible et qui sont à la base de ces processus de légitimation. Ils doivent, en outre, être compatibles avec les modes de médiation sociale qui caractérisent une société donnée »<sup>4</sup>. Dans une telle perspective, une approche nationale d'une politique publique contient un certain nombre de processus, de relations et de représentations sociales institutionnalisés qui ont été légitimés par les acteurs politiques et sociaux.

Appliquée aux politiques de défense, cette problématisation de la comparaison nous conduit tout d'abord à focaliser la recherche empirique sur les trois

---

<sup>1</sup> J. March, J. Olsen, *Rediscovering Institutions*, Oxford, Oxford University Press, 1989.

<sup>2</sup> K. Orren, S. Skowronek (1995), « Order and Time in Institutional Study: A Brief for the Historical Approach », in J. Farr, J. S. Dryzek, S. T. Leonard (eds.), *Political Science in History. Research Programs and Political Traditions*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 302 et s.

<sup>3</sup> *Ibid.*

<sup>4</sup> B. Jobert, « Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques », *Revue française de science politique*, 42 (3), 1992, p. 220.

relations suivantes, ainsi que sur le rapport qui existe entre ces relations dans chaque pays étudié :

- le rapport entre les armées, l'administration de la défense, voire les industries d'armement (l'ordre sectoriel) ;
- le rapport entre l'exécutif et la législature (le rapport entre détenteurs de « l'intérêt général » : l'ordre global) ;
- le rapport entre les groupes d'intérêt, les pouvoirs publics hors défense et le secteur de la défense (le rapport global-sectoriel).

A partir de cette distinction, il devient possible ensuite de développer des interrogations plus précises, et non exhaustives, visant à produire des données comparables :

<i>Relations étudiées</i>	<i>Interrogations plus précises</i>
Ordre sectoriel	Rapport entre les armées (l'interarmées)
	Rapport entre les armées et le Ministère de la défense
	Rapport entre les armées, le Min. Défense et l'industrie de l'armement
Ordre global	Rapport entre le Chef de gouvernement (ou de l'Etat) et son gouvernement
	Rapport entre l'exécutif et le Parlement national
	Rapport entre l'exécutif et la bureaucratie
	Existence d'autres arènes politiques globales ?
Le rapport global-sectoriel	Le rapport entre le Chef d'Etat et les armées
	Le rapport entre le ministère de la Défense et le ministère des finances
	Le rapport entre les armées, le Parlement et la société civile

Plus globalement, notre approche de l'analyse comparée justifie le choix des quatre pays étudiés dans cette recherche. Ce choix se justifie moins par le fait que « les pays sont comparables » et plus par le postulat que dans chacun de ces Etats les processus menant de la fin de la conscription à la mise en place d'armées professionnelles se prêtent à une comparaison approfondie<sup>1</sup>. Plus exactement, ce n'est qu'en rentrant dans le détail des réflexions et des

---

<sup>1</sup> Dans cette perspective, les temporalités différentes des réformes dans nos quatre pays sont un moyen supplémentaire d'apprécier le jeu des différentes variables observées.

négociations qui ont jalonné chaque professionnalisation que l'on peut profiter des avantages heuristiques du comparatisme.

### **Les processus de professionnalisation : chronologies**

#### **Pays-Bas**

1991 : livre blanc lançant une politique de rationalisation des dépenses militaires. Une réduction de 15% des effectifs de l'armée mixte est planifiée pour 1995.

1991 : constitution d'une commission parlementaire chargée de réfléchir à une réforme de la conscription.

mars 1992 : le ministre de la Défense annonce son intention de suspendre la conscription.

1993 : « prioriteinota » décidant de la professionnalisation totale des effectifs au 1<sup>er</sup> janvier 1998.

novembre 1994 : lancement de « l'opération efficacité » réorganisant les structures de soutien des armées et encourageant le recours à la sous-traitance. L'échéance de la professionnalisation est ramenée à décembre 1996.

1999 : « hoofdjinenenotitie » annonçant une nouvelle réduction du budget de la défense.

#### **Espagne**

1991 : réaffirmation du modèle de l'armée mixte.

1996 : annonce par J. M. Aznar de son intention de professionnaliser les forces armées.

1996 : création d'une commission parlementaire mixte chargée de réfléchir à la mise en œuvre de la professionnalisation.

Mai 1998 : restitution du rapport de la commission mixte faisant des recommandations « en vue de réaliser une pleine professionnalisation ».

Mai 1999 : loi organisant le « régime des militaires professionnels ». Le terme de la professionnalisation des effectifs est fixé à décembre 2002.

2000 : livre blanc de la défense annonçant une homogénéisation et une rationalisation des politiques de gestion du personnel des armées.

2001 : départ du dernier appelé.

### **France**

1994 : livre blanc réaffirmant le modèle de l'armée mixte.

Février 1996 : annonce par le président de la République de la suppression du service militaire obligatoire.

juillet 1996 : adoption de la loi de programmation 1997-2002. Le terme de la professionnalisation est fixé à 2002.

1996 : insertion dans le statut général des militaires des congés de reconversion.

octobre 1997 : loi portant réforme du service militaire qui en prononce la suspension.

février 2002 : annonce par le ministre de la Défense d'un plan de développement de la condition militaire.

automne 2002 : lancement des travaux préparatoires de la loi de programmation militaire 2003-2008.

février 2003 : formation par le ministre d'une commission chargée de la révision du statut général des militaires.

### **Italie**

1995 : réaffirmation du principe de l'armée mixte par décret.

1996 : enquête de la commission de défense de la chambre des députés sur la réforme de la conscription.

septembre 1999 : le conseil des ministres approuve un projet de loi mettant fin à l'obligation de service militaire.

novembre 2000 : le projet de loi est adopté à une large majorité. Le terme de la professionnalisation des effectifs est fixé à 2007.

2001 : le ministre de la Défense annonce la réduction du terme de la professionnalisation à 2005.

## **2. Professionnalisation, mise en œuvre et politiques de gestion de la ressource humaine des armées**

Notre approche de l'analyse comparée explique également pourquoi l'enquête restituée ici a cherché à apprécier les rapports entre mise en œuvre des réformes de professionnalisation et politiques de gestion de la ressource humaine des armées des quatre pays considérés. Dans cette perspective, deux points doivent être précisés. Le premier concerne le terme de mise en œuvre et la manière dont elle sera abordée dans le reste de l'étude. Le second porte plus spécifiquement sur la notion de politique de gestion de la ressource humaine.

### **2. 1. Décision et mise en œuvre des politiques publiques : entre « processus » et « structures »**

De manière très générale, la mise en œuvre peut-être définie comme « l'exécution (ou la non-exécution) pratique des décisions élaborées et formellement adoptées lors des séquences antérieures [d'une politique publique] »<sup>1</sup>. Elle a constitué pendant longtemps une interrogation classique pour l'analyste des politiques publiques. En effet, elle a été l'objet d'étude privilégié de travaux d'évaluation soucieux d'apprécier l'impact concret de telle ou telle décision<sup>2</sup>.

Cette conception des enjeux scientifiques posés par l'étude de la mise en œuvre d'une politique publique a néanmoins été abondamment critiquée depuis. Deux reproches principaux lui ont notamment été opposés.

Le premier concerne la conception « séquentielle » de l'action publique qui la sous-tend. Inspirée par le modèle de C. O. Jones<sup>3</sup>, celle-ci décompose l'action publique en une succession de phases clairement délimitées, rendant compte des différentes étapes qui, de sa genèse à son extinction, caractérisent le développement d'une politique. Cette représentation de l'action publique, alors même qu'elle correspond très largement à l'image que les décideurs souhaitent en donner, a été contestée sur deux points. On a d'abord mis en cause son

---

<sup>1</sup> P. Muller, Y. Surel, *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien, 1998, p. 28.

<sup>2</sup> Sur cette première étape de l'analyse des politiques publiques, voir J.-C. Thoenig « L'analyse des politiques publiques », in M. Grawitz, J. Leca (dir.), *Traité de science politique*, Paris, PUF, 1985, vol. 4, p. 27 et s.

<sup>3</sup> C. O. Jones, *An Introduction to the Study of Public Policy*, Belmont, Duxbury Press, 1970.

caractère linéaire et la répartition des rôles trop simpliste qu'elle postule<sup>1</sup>. Elle tend à faire de l'identification des problèmes l'apanage du ou des décideurs, les « metteurs en œuvre » étant présentés comme les agents dociles des premiers. Une telle description tend à sous-estimer le caractère souvent chaotique du processus d'action publique, dans lequel le recensement des solutions précède parfois celui des problèmes, où la définition de ces derniers peut évoluer à mesure que de nouveaux acteurs interviennent dans la mise en œuvre, où l'identification d'un décideur, voire d'une décision, est problématique, etc. Il en découle une surévaluation de la fonction décisionnelle et des acteurs, notamment politiques, qui en sont officiellement investis pour caractériser une politique publique<sup>2</sup>. Par ailleurs, une telle représentation de l'action publique débouche sur une approche normative. En effet, elle se focalise sur les facteurs de la réussite ou de l'échec d'une politique publique, renvoyés au plus ou moins grand décalage pouvant exister entre les choix faits par les décideurs et les réalités de la mise en œuvre. Elle contribue ainsi à faire des acteurs impliqués dans cette dernière les responsables privilégiés des dysfonctionnements éventuellement observés et néglige l'incertitude qui entoure parfois la définition de la raison d'être, ou des moyens opportuns, d'une politique. En outre, elle amène à négliger la dimension symbolique de l'action publique, en privilégiant une attention pour les actions visibles des organismes d'exécution. Dans cette perspective, les effets d'annonce, ou les évolutions qui ont pu affecter les perceptions du problème à traiter sont fréquemment oubliés.

La seconde critique faite à cette approche concerne le caractère même qu'elle attribue à la phase de mise en œuvre. En effet, celle-ci ne se résume pas à la réalisation mécanique d'objectifs délibérément voulus, mais peut dans certains cas recouvrir un ensemble mal délimité d'intentions, de décideurs, de mesures concrètes, de protagonistes plus ou moins intéressés, etc. Pour rendre compte de cette incertitude, une distinction a été établie entre « processus de mise en œuvre » et « structures de mise en œuvre »<sup>3</sup>. Par le premier terme, on désigne les problèmes identifiés par le décideur, les objectifs définis, les mesures et procédures prévues, etc. Les « structures de mise en œuvre » renvoient plutôt au système d'action — les problèmes tels qu'ils sont vécus, les critères d'action tels qu'ils sont interprétés, les protagonistes tels qu'ils interviennent et les comportements concrets qu'ils adoptent effectivement — qui apparaît dès lors que la mise en application est lancée. Même si une telle distinction risque de

---

<sup>1</sup> J. G. Padioleau, « La mise en œuvre d'une politique publique réglementaire : le défrichement des bois et forêts », in J. G. Padioleau, *L'Etat au concret*, Paris, PUF, 1982, p.138 et s.

<sup>2</sup> P. Muller, Y. Surel, *L'analyse des politiques publiques*, op. cit., p. 30-31.

<sup>3</sup> R. Mayntz, *Implementation Politischer Programme. Empirische Forschungsberichte*, Königstein, Athenäum, 1980.

conforter l'idée que les dysfonctionnements d'une politique ne résident que dans sa mise en œuvre, elle apparaît utile pour construire l'objet de notre étude.

En ce qui concerne le thème de la présente recherche, cette dernière distinction incite notamment à ne pas s'en tenir aux objectifs et mesures explicitement définis par les auteurs de la réforme, mais à considérer comme un élément à part entière de l'objet les formes d'interaction inédites que son application peut susciter parmi différents acteurs, sectoriels ou extra-sectoriels qui y sont impliqués. Même si les « processus » de mise en œuvre de la professionnalisation seront analysés dans les pages suivantes, ce sont les « structures » de celle-ci qui seront privilégiées. Formellement en effet, les dispositifs concrets mis en place pour assurer le passage d'une armée de conscription à une armée professionnelle diffèrent peu d'un cas national à l'autre. Par ailleurs, faire d'éventuelles disparités entre ces dispositifs les seuls facteurs de différenciation de cette mise en œuvre reviendrait à accorder *a priori* aux décideurs de ces réformes un rôle déterminant dans la forme qu'elles prennent dans chaque pays. En revanche, la prise en compte des modalités concrètes à travers lesquelles les problèmes sont envisagés et les solutions appréhendées par les acteurs permet au mieux de faire la part entre ce qui relève des caractéristiques générales de tout processus de professionnalisation des armées et ce qui découle des conditions particulières de son application dans chacun des pays étudiés. Cette optique permet aussi de prendre en compte les différentes temporalités des mises en œuvre étudiées.

## **2. 2. Professionnalisation des armées et gestion de la ressource humaine**

Une politique publique ne s'offre jamais comme « donnée » aux observations du politiste. D'abord parce que la définition de ses frontières, voire l'identification des dispositifs d'intervention qui en font partie, sont mouvantes et tributaires des relations entre les différents types d'acteurs intéressés à sa fabrication. Ensuite parce qu'une politique est constituée par un ensemble de décisions et de non-décisions, d'actions et de non-actions, entre lesquelles une délimitation *a priori* par l'observateur apparaît difficile<sup>1</sup>. Dans le cas qui nous intéresse, cette difficulté est encore redoublée par la nature des phénomènes étudiés : les réformes de professionnalisation constituent en soi une transformation des modes de recrutement des armées, qui passent d'un recrutement automatique fondé sur la conscription à un recrutement plus aléatoire, reposant sur le volontariat. La question de leur impact plus général sur

---

<sup>1</sup> P. Muller, Y. Surel, *L'analyse des politiques publiques, op. cit., p. 14 et s.*

les politiques de gestion de la ressource humaine apparaît en revanche plus problématique, puisque la reconnaissance d'un tel impact, ou celle de son ampleur, est un enjeu pour les acteurs intéressés à la définition de ces politiques. Le risque est grand dès lors pour l'observateur d'adopter une définition de son objet qui, dans un cas, le privera de la possibilité d'apprécier les changements à l'œuvre ou, dans l'autre, le conduira à se focaliser artificiellement sur des transformations trop évidentes.

Dans cette perspective, il apparaît nécessaire d'aborder ces politiques comme un ensemble de dispositifs concrets d'encadrement des conditions de vie et de travail de ces personnels, mais aussi à travers l'analyse des différentes interactions qui président à la définition des problèmes posés par la gestion de la ressource humaine. En effet, l'analyse cognitive de l'action publique a souligné qu'une politique publique ne se limitait pas à un ensemble de moyens mobilisés pour atteindre un objectif déterminé, mais qu'elle renvoyait aussi à une certaine représentation de la société et des problèmes qui l'affectent<sup>1</sup>. Dès lors, il est tout aussi indispensable d'examiner les mesures sur lesquelles reposent ces politiques de gestion de la ressource humaine que de comprendre les raisons d'être et les objectifs qui leur sont affectés par les acteurs.

L'intérêt d'un tel parti pris est double. Il permet d'abord d'examiner de la manière la plus neutre possible la question de la réforme de professionnalisation : la définition de ce qu'elle est, doit être ou a été, est un thème sur lequel s'affrontent les acteurs et qui influe sur les représentations qu'ils produisent des politiques de gestion de la ressource humaine des armées. Son examen rend compte des logiques d'action ou de non-action qui se mettent en place dans les différents pays étudiés. Cette approche permet en outre d'apprécier plus finement les changements à l'œuvre en matière de gestion de la ressource humaine. Indépendamment de leur contenu, elle donne à l'observateur les moyens d'évaluer les changements de signification attribués aux dispositifs existants, les contradictions qui peuvent naître de leur interprétation, etc. Dans tous les cas, une telle approche conforte la distinction faite plus haut entre « processus » et « structure » de la mise en œuvre, entre la mise en œuvre telle qu'elle est donnée à voir par les acteurs qui y sont engagés et la mise en œuvre telle qu'elle influe concrètement sur les dispositifs d'intervention.

---

<sup>1</sup> B. Jobert, P. Muller, *L'Etat en action. Politiques publiques et corporatisme*, Paris, PUF, 1987, p. 51.

### 3. Apports et limites de la comparaison

L'analyse comparée constitue une approche classique de la science politique en général, mais aussi de l'analyse des politiques publiques. Il n'est pour autant pas inutile de préciser les atouts qu'elle peut représenter et les apports que l'on peut en attendre, *a fortiori* dans le cadre d'une enquête commanditée. Deux points méritent d'être précisés ici : la manière dont est construit un objet comparable dans les quatre pays retenus et les possibilités de généralisation des résultats obtenus.

En ce qui concerne la constitution d'un objet comparable, les remarques émises plus haut à propos de la définition des politiques que l'on entend étudier constituent un premier élément de réponse. Un des pièges de la comparaison réside en effet dans la « nominalisme », qui consiste à comparer de manière spontanée des objets désignés par les mêmes termes, en général juridiques, dans des pays différents<sup>1</sup>. Dans cette perspective, le parti pris d'analyser les politiques qui nous intéressent à la fois à travers les dispositifs qui les constituent, mais également à partir des débats qui entourent la définition des problèmes auxquels ils sont censés répondre, est une première manière de conjurer ce risque. Loin de postuler une similitude entre dispositifs ou institutions désignés de manière similaire dans les différents pays, cette démarche permet au mieux d'appréhender le rôle réel qui leur est attribué dans chaque configuration nationale. Par ailleurs, par politique de gestion de la ressource humaine, on n'entendra pas simplement, dans la suite de ce travail, les seules décisions ou actions mises en œuvre par les services en charge des questions de personnels dans les armées concernées, mais un ensemble plus général d'acteurs, d'institutions, de mesures, qui influent sur le contenu de ces politiques. Ce faisant, il ne s'agira pas simplement de reconstituer le contexte, institutionnel ou polémique, entourant la mise en place de ces politiques, mais d'apprécier en quoi les éléments de ce contexte influent effectivement sur les mesures adoptées et leur interprétation<sup>2</sup>.

L'autre problème qui se pose au comparatiste est celui du statut de ses résultats. Si le recours à la comparaison est conçu comme un substitut à la démarche

---

<sup>1</sup> P. Hassenteufel, « Deux ou trois choses que je sais d'elle. Remarques à propos d'expériences de comparaisons européennes », in CURAPP, *Les méthodes au concret. Démarches, formes de l'expérience et terrains d'investigation en science politique*, Paris, PUF, 2000, p. 110.

<sup>2</sup> L'ampleur de notre sujet nous a conduit à faire un double choix. Le premier était de privilégier une approche globale de l'ensemble des personnels tout en restituant, lorsque cela était nécessaire, les débats particuliers suscités par le traitement des officiers, sous-officiers ou militaires du rang. Le second parti pris a été d'exclure du champ de nos investigations les forces de Gendarmerie, que l'on retrouve pourtant dans nos quatre pays. Les places différentes qu'elles occupent au sein des appareils de défense ou des Etats, et les dynamiques spécifiques auxquelles elles sont soumises, justifieraient à elles seules une étude complète.

expérimentale que la nature de leur objet interdit aux sciences sociales et à la science politique en particulier<sup>1</sup>, il n'en n'a pas la force démonstrative. La complexité des sociétés sur lesquelles il travaille complique la tâche du politiste soucieux d'identifier les variables qui influent effectivement sur les formes prises par un phénomène particulier. En outre, le nombre de ces variables lui impose souvent de limiter l'analyse comparatiste à la mise en exergue des spécificités prises par un phénomène dans un contexte national particulier. Elle risque ainsi de conduire à une simple juxtaposition de constats nationaux, pourvoyeuse d'information sur les expériences étrangères, mais peu fertile en conclusions d'ordre général. Deux intérêts ressortent néanmoins de la comparaison menée dans le cadre de cette analyse. Le premier, le plus modeste, est d'assurer à l'observateur une mise à distance de sa propre situation nationale : en l'occurrence, la comparaison permet de faire le tri entre des éléments endogènes au processus de professionnalisation des armées et des conséquences exogènes à celui-ci, découlant des conditions particulières à chaque pays. Le second intérêt est de formuler et de tester des hypothèses inédites. Dans le cadre de notre recherche, la mise en œuvre de la professionnalisation est notamment l'occasion de s'interroger sur la « banalisation » des politiques de défense qu'elle est susceptible de traduire. L'examen de l'introduction de règles inédites, mais aussi de l'intervention d'acteurs *a priori* extérieurs au secteur de la défense, et *a fortiori* de celui de la gestion de la ressource humaine des armées, permet d'avancer quelques conclusions sur cette hypothétique banalisation.

#### 4. Les modalités de la recherche

Les exigences de l'approche comparée que l'on vient de présenter ne se limitent pas à la construction de l'objet d'analyse, mais portent aussi sur les conditions du travail empirique. Dans cette perspective, il s'est agi d'appliquer aux quatre pays retenus une même grille d'analyse pour collecter des données similaires. Cette exigence a structuré les collaborations tissées avec les spécialistes italien et néerlandais qui ont contribué à cette recherche. Mais elle a également pesé sur la nature des sources mobilisées et les techniques d'enquête mises en œuvre.

En ce qui concerne les sources, le souci de combiner analyse des dispositifs constitutifs des politiques de la ressource humaine et attention pour les formalisations des problèmes auxquels ils sont censés répondre imposait de multiplier les sources d'information. Outre la littérature officielle présentant les

---

<sup>1</sup> B. Badie, G. Hermet, *Politique comparée, op. cit.*, p. 17.

différentes mesures adoptées ou les organigrammes des services en charge de leur gestion, on a donc privilégié un matériau empirique permettant d'appréhender ces débats. Les différents grands textes organisant l'outil de défense en général (livre blanc, loi de programmation, *Defence Review...*) ou le secteur de la ressource humaine plus spécifiquement ont été étudiés. Par ailleurs, chaque fois que cela était possible, on s'est également procuré les différents rapports, d'origine parlementaire ou émanant d'autres instances, évoquant un ou plusieurs aspects particuliers de ces politiques. Parallèlement à ces sources écrites, une cinquantaine d'entretiens semi-directifs avec différents acteurs impliqués dans la mise en œuvre de ces réformes et la définition des politiques de gestion de la ressource humaine sont réalisés. Ces acteurs comprennent non seulement des responsables de la gestion des ressources humaines mais également un certain nombre de leurs interlocuteurs qui travaillent dans d'autres parties des armées et des administrations (voir annexe 1). Ici aussi, la nécessité de recueillir des informations comparables a conduit à appliquer le même guide d'entretien dans chaque pays, à quelques adaptations près rendues nécessaires par la position occupée par les interlocuteurs au moment de leur intervention dans ces politiques ou par les enjeux spécifiques à chaque pays.

La raison d'être des entretiens, au regard de la problématique de la recherche, a également des effets sur la manière dont ils sont réalisés. La bonne compréhension des enjeux posés par la mise en œuvre de la professionnalisation imposait en effet que l'on s'intéresse à la décision qui l'a précédée. Ce faisant, il ne s'agit pourtant pas de se livrer à une analyse décisionnelle de ces politiques, centrées sur les logiques qui déterminent le comportement des acteurs impliqués dans cette phase de l'action publique<sup>1</sup>. En effet, même lorsque celle-ci adopte une approche cognitive<sup>2</sup>, elle reste davantage préoccupée par les facteurs explicatifs d'un choix, que par la structuration d'un secteur d'action publique à laquelle il donne lieu. Le souci d'éclairer cette dernière dimension imposait un certain nombre de conséquences quant à la réalisation des entretiens. La première concerne l'identification des personnes interrogées. En effet, même si dans certains cas, des acteurs effectivement impliqués dans la phase de décision de la réforme ont été interrogés, nous nous sommes aussi intéressés aux acteurs associés à la définition et à la conduite des politiques de la ressource humaine au moment de l'enquête. Par ailleurs, cet objectif particulier a également influé sur la réalisation

---

<sup>1</sup> Pour une présentation de l'approche décisionnelle, notamment en matière de politique étrangère, voir S. Cohen, « Décision, pouvoir et rationalité dans l'analyse de la politique étrangère », in M.-C. Smouts (dir.), *Les nouvelles relations internationales. Pratiques et théories*, Paris, Presses de Sciences-Po, 1998, pp. 75-101.

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 88 et s.

du guide d'entretien. Plus que l'identification des moments et des acteurs clés de telle ou telle décision, on a privilégié une attention pour les perceptions que les acteurs avaient de la réforme et de ses enjeux<sup>1</sup>. Lorsqu'il leur a été demandé de se prononcer sur les décisions qui ont structuré leur mise en œuvre, c'était principalement pour identifier ce qui en constituait les enjeux fondamentaux à leurs yeux.

La problématique qui est celle de cette enquête a également des répercussions sur les modes de restitution des résultats. D'abord parce que la mise en œuvre d'une authentique comparaison suppose que soit adopté un plan transversal aux quatre cas, plutôt qu'une juxtaposition de monographies nationales. Ensuite parce que l'identification des significations qui entourent la mise en œuvre des réformes impose la prise en compte de débats de nature très différente. Au cours du premier chapitre, on s'intéressera donc aux origines du débat sur la professionnalisation et aux thèmes qui les caractérisent (chapitre 1). Dans un deuxième temps, on analysera plus particulièrement la prise de décision et la portée qui lui est attribuée par les acteurs concernés (chapitre 2). Un troisième chapitre portera sur les transformations des politiques de la ressource humaine qui en ont découlé (chapitre 3). Enfin, le dernier chapitre sera consacré aux aspects organisationnels de la professionnalisation et à ses répercussions sur les acteurs institutionnels impliqués dans la définition des politiques de gestion de la ressource humaine (chapitre 4).

---

<sup>1</sup> Sur les méthodes d'entretien respectivement utilisées par l'approche décisionnelle, l'approche cognitive des politiques publiques et la sociologie des organisations, voir les articles respectifs de S. Cohen, P. Muller et E. Friedberg in S. Cohen (dir.), *L'art d'interviewer les dirigeants*, Paris, PUF, 1999.

## CHAPITRE 1 :

### LES ORIGINES DU DEBAT SUR LA PROFESSIONNALISATION

Les sociologues qui ont analysé dans une perspective comparée les transformations affectant l'organisation des forces armées mettent l'accent sur l'impact qu'a pu avoir la redéfinition de leurs missions à partir du début des années 1990. La fin de la guerre froide aurait ainsi donné lieu à l'apparition d'armées « postmodernes », caractérisées par de nouveaux rapports des militaires avec la société civile, mais aussi entre eux, et des conditions inédites d'emploi des forces<sup>1</sup>. Même s'ils mettent volontiers l'accent sur le fait que ces réorganisations et recompositions des missions sont parfois intervenues avant la fin de la guerre froide, et que des transformations globales des sociétés occidentales les ont également affectées, ces travaux privilégient volontiers l'évolution du contexte international pour rendre compte du nouveau visage pris par les forces armées.

Dès lors que l'on s'intéresse au cas particulier du passage d'une armée de conscription à une armée d'engagés volontaires dans un certain nombre de pays européens, ces constatations nous semblent devoir être dépassées. D'abord parce que l'organisation des forces armées, et notamment celle de leur ressource humaine, ne reflète pas uniquement les spécificités de la menace extérieure auxquelles elles auront à faire face. Les travaux consacrés aux politiques d'armement<sup>2</sup>, ou plus largement à la politique extérieure ou de défense d'un Etat<sup>3</sup>, ont notamment mis l'accent sur le poids de facteurs domestiques dans leur définition et on peut postuler sans grand risque qu'il en va de même pour les politiques de la ressources humaine. Il convient donc de ne pas surestimer le poids de ces variables extérieures dans les recompositions qu'ont connues les armées européennes depuis la fin des années 1980. Par ailleurs, il apparaît excessif de postuler que la fin de la guerre froide a pu avoir un effet homogène sur la redéfinition des missions affectées aux quatre armées

---

<sup>1</sup> C. C. Moskos, J. A. Williams, D. R. Segal, « *Armed Forces after the Cold War* », C. C. Moskos, J. A. Williams, D. R. Segal (eds.), *The Postmodern Military. Armed Forces after the Cold War*, Oxford, Oxford University Press, 2000, p. 2 et s.

<sup>2</sup> B. Buzan, E. Herring *The Arms Dynamic in World Politics*, Lynne Rienner Publisher, Boulder, London, 1998.

<sup>3</sup> G. T. Allison, *Essence of Decision : Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston, Little Brown, 1971.

qui nous intéressent. Outre qu'elles étaient impliquées à des titres divers dans les grands équilibres stratégiques qui caractérisaient l'affrontement Est - Ouest, les lectures faites de l'événement ont pu varier d'un pays à l'autre.

Dès lors, la profession des armées peut apparaître comme la réponse à trois types de « problèmes publics », identifiés de manière variable dans chacun des pays qui nous intéressent. Tous les trois renvoient au diagnostic qui y est fait quant aux lacunes de la conscription. Certes, l'inadéquation du système de la conscription aux nouvelles menaces et ses limites sur le plan opérationnel sont deux arguments qui vont être avancés, plus ou moins nettement, pour appeler à une réforme des logiques de recrutement des armées (sect. 2). Mais ce constat ne doit pas nous faire oublier deux autres types de critiques adressées au service militaire obligatoire. Le premier concerne son manque de légitimité au sein des populations et le fait qu'il va, dans certains pays, apparaître de plus en plus insupportable, à la fois politiquement et socialement (sect. 1). Une autre critique qui va se développer à l'encontre de la conscription concerne son coût, ou plus exactement la contrainte qu'elle représente dans un contexte de réduction souhaitée des dépenses militaires (sect. 3). Comme on le verra, la conjugaison à des titres divers de ces trois problèmes, vont peser sur la manière dont la professionnalisation va être envisagée.

## **1. Une conscription à la légitimité contestée**

La conscription est fréquemment renvoyée à la diffusion en Occident au cours des XIXe et XXe siècles du modèle de « l'armée de masse », hérité des guerres révolutionnaires et napoléoniennes<sup>1</sup>. Au-delà des caractéristiques militaires qui la caractérisent, le système de la conscription a également acquis dans les pays où il a été mis en place, un certain nombre de significations politiques et sociales qui ont pesé sur le débat autour de la professionnalisation à partir de la fin des années 1980. Si des dynamiques similaires sont observables dans les quatre pays qui nous intéressent ici, l'Espagne constitue un cas particulier du fait de l'ampleur et de la nature de la contestation qui va s'y développer contre la conscription.

### **1. 1. Les dimensions idéologiques du service militaire**

---

<sup>1</sup> Van Doorn, « *The decline of the Mass Army in the West* », *Armed Forces and Society*, n° 1, 1975, p. 147-157 ; K. W. Haltiner, « *Le déclin final des armées de masse* », in B. Boëne, C. Dandeker (dir.), *Les armées en Europe, La découverte, Paris, 1998, p. 141.*

Le service militaire n'est pas seulement un système de recrutement pour les armées. Dans les pays où il a été instauré, on lui a attribué un certain nombre de fonctions sociales et politiques qui vont contribuer à en assurer la pérennité.

On connaît le statut particulier que le mythe du service militaire a acquis **en France**. Il repose sur une référence, largement artificielle du fait des détournements dont la conscription fait l'objet durant la quasi-totalité du XIX<sup>e</sup> siècle, à l'épisode de la « levée en masse » de la période révolutionnaire. C'est la III<sup>e</sup> République qui va vraiment en faire un des piliers du nouveau régime, en procédant à son universalisation progressive par des lois successives, adoptées de 1872 à 1913<sup>1</sup>. D'abord parce que son universalisation progressive, en assurant la participation de tous à la défense de la nation, incarne le principe de l'égalité entre tous les citoyens. D'autre part, le service militaire est revêtu de différentes significations politiques ou sociales. Au même titre que la politique scolaire mise en œuvre par le nouveau régime, il est conçu comme un outil d'homogénéisation et d'éducation de la population. A ce titre, il doit assurer l'unification de la nation, par-delà les disparités géographiques, culturelles ou sociales qui la divisent. Le service militaire est ainsi perçu comme un outil d'alphabétisation de la population, mais aussi comme le creuset de formation d'un sentiment national qui sera parachevé par l'expérience de la guerre de tranchée au cours du premier conflit mondial<sup>2</sup>. Mais, dès cette période, la conscription est également conçue comme un moyen privilégié de maintenir un lien entre l'armée et la société civile. La III<sup>e</sup> République est en effet marquée par une méfiance réciproque entre le corps des officiers et les gouvernants républicains. Ces derniers suspectent en effet les cadres de l'armée de sympathie pour les ennemis du nouveau régime. Les projets « d'armée nouvelle » élaborés par Jean Jaurès, visant à la transformer en une sorte de milice populaire et réduisant par la même sa composante professionnelle, traduisent bien cette volonté. Parmi les officiers, ces initiatives, et plus généralement la part croissante que prend la conscription dans le recrutement de l'armée, est vécue comme une contrainte, notamment durant l'entre-deux-guerres. R. O. Paxton a montré que la suspension de la conscription pendant l'épisode du régime de Vichy avait été perçue par nombre d'officiers comme une occasion inespérée de remettre en cause les entraves jusque-là imposées à l'institution militaire par le pouvoir républicain<sup>3</sup>. Même si l'attitude des cadres à l'égard de la conscription va progressivement évoluer, l'idée qu'elle constitue un rempart contre d'éventuelles intrusions des militaires en politique va se perpétuer.

---

<sup>1</sup> J. Maurin, J. C. Jaffret, « L'appel aux armes », in A. Corvisier (dir.), *Histoire militaire de la France. De 1871 à 1940, vol. 3*, Paris, PUF, 1992, p. 80 et s.

<sup>2</sup> E. Weber, *La fin des terroirs. La modernisation de la France rurale (1870-1914)*, Paris, Fayard, 1983 [1976], p. 423.

<sup>3</sup> R. O. Paxton, *L'armée de Vichy. Les corps des officiers français 1940-1944*, Paris, Tallandier, 2003.

Paradoxalement, l'épisode la guerre d'Algérie et de l'échec du putsch des généraux en 1961 va confirmer cette interprétation du service militaire et conforter l'idée qu'il est un rempart contre le « césarisme »<sup>1</sup>.

La conscription occupe certainement une place particulière dans la mythologie républicaine. Sans en nier la spécificité, on peut cependant constater qu'elle a été parée de significations similaires dans d'autres pays européens. L'exemple le plus proche de la France, du fait du lien très fort établi entre construction nationale et service militaire, est certainement celui de **l'Italie**. La conscription y est établie dès 1861, alors qu'est réalisée l'unification du Royaume d'Italie. Elle y fait l'objet d'une adhésion relativement large de la population, qui souscrit notamment aux fonctions latentes qui lui sont attribuées : socialisation des jeunes, brassage social, alphabétisation et apprentissage d'un métier. En outre, en permettant une mobilité géographique entre le sud et le nord du pays, entre la ville et la campagne, elle est très tôt perçue comme un frein aux facteurs de dissolution qui traversent la société politique italienne<sup>2</sup>. L'épisode fasciste va conforter le système de la conscription. Au lendemain de leur victoire contre Mussolini, en effet, les alliés ont tenté d'imposer l'adoption d'une armée de métier. L'objectif déclaré de ces projets était de saper les capacités de mobilisation de l'Italie et de transformer l'armée en une force anti-insurrectionnelle et de contrôle du territoire<sup>3</sup>. Les promoteurs de la constitution de 1946 vont cependant défendre le principe d'un service militaire universel. Sa fonctionnalité sur le plan strictement militaire est alors contestable : les faibles effectifs de « l'armée de transition » accordée à l'Italie ne permettent pas d'absorber l'ensemble des jeunes appartenant aux classes d'âges concernées. Mais de manière symptomatique, les partisans de la conscription soulignent qu'elle est le seul moyen de protéger le pays contre le danger politique que pourrait représenter des militaires professionnels<sup>4</sup>. L'article 52 de la Constitution de 1946, tout en énonçant le refus de la guerre, stipule ainsi que la défense de la patrie est un devoir sacré. Si le service militaire est obligatoire, c'est « dans le cadre des limites et des modalités définies par la loi »<sup>5</sup>. De manière très claire, la conscription est donc avant tout perçue comme un facteur de stabilisation de la première république italienne.

---

<sup>1</sup> F. Gresles, « Le soldat citoyen garant du pacte républicain : à propos des origines et de la persistance d'une idée reçue », in J.-P. Thomas, F. Cailleateau (dir.), *Retour à l'armée de métier*, Paris, Economica, 1998, p. 32.

<sup>2</sup> F. Battistelli, « L'opinione pubblica italiana e la difesa », *Quaderni di Sociologia*, XLVII, n°32, 2/2003, p. 16.

<sup>3</sup> V. Ilari, *Storia militare della prima repubblica 1943-1993*, Ancona, Nuovo Ricerche, 1994, p. 113.

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 115.

<sup>5</sup> M. Nuciari, « A military for What ? », in C. C. Moskos, J. A. Williams, D. R. Segal (eds.), *The Postmodern Military. Armed Forces after the Cold War*, op. cit., p. 141.

On retrouve **aux Pays-Bas** des significations similaires attribuées à la conscription. A la différence des trois autres pays qui nous intéressent, cependant, l'histoire politique plus pacifique du pays contribue à mettre au second plan les préoccupations anti-césaristes que l'on retrouve ailleurs. La conscription universelle y est établie en 1898, mettant fin à un système basé sur le tirage au sort et la substitution. Loin d'être considérée comme un simple outil de recrutement, elle acquiert progressivement une dimension idéologique forte, en référence aux notions de démocratie, de citoyenneté et de construction nationale.

Ces dimensions particulières du service militaire vont faire que la réflexion sur les modes de recrutement de l'armée ne pourra pas se limiter, dans les différents pays qui nous intéressent, à une simple réponse à l'évolution du contexte international de la fin des années 1980. Quelle que soit la vigueur de l'idéologie qui en a assuré la mise en place, elle n'exclut pas cependant que le principe de la conscription universelle ait connu des remises en question.

## **1. 2. Les mises en cause des dimensions sociales et politiques du service militaire**

Quelle que soit la portée idéologique attribuée au service militaire, celle-ci a fait l'objet d'une mise en cause progressive dans les différents pays qui nous intéressent. Même si l'attitude de la population à son égard varie d'un cas à l'autre, la fin de la guerre froide a coïncidé avec une accentuation de ces mises en cause et notamment des fonctions politiques ou sociales qui lui avaient été reconnues jusque-là.

Malgré la dimension idéologique attribuée au service militaire obligatoire, il va connaître des mises en cause progressives. L'adoption d'une législation admettant l'objection de conscience en est un signe révélateur. Sur ce plan, **les Pays-Bas** occupent une place particulière puisque la possibilité de réaliser un service civil en lieu et place du passage sous les drapeaux va y être admise précocement. Les objecteurs de conscience vont en effet y recevoir un premier statut légal dès 1924. Son obtention est strictement encadrée : il n'est attribué que sur la base de considérations religieuses étroitement contrôlées, et impose la réalisation d'un service civil alternatif d'une durée supérieure au service militaire. Dès l'entre-deux-guerres, l'objection de conscience constitue donc une

première exception au principe de l'obligation militaire, même si, on le verra, elle constitue un phénomène relativement marginal<sup>1</sup>.

Le moment fort de contestation de la conscription que constituent les années 1960-1970 dans la plupart des Etats occidentaux a déjà été souligné<sup>2</sup>. On peut lui attribuer en partie l'abandon du service militaire par les Etats-Unis au début des années 1970. Les pays qui nous intéressent ici n'ont pas échappé à ces débats. **La France** (1963) et **l'Italie** (1972), qui n'admettaient aucune dérogation à l'obligation militaire jusque-là, vont être amenées à une première reconnaissance légale de l'objection de conscience. Dans les deux pays, cependant, le phénomène reste relativement marginal dans un premier temps, du fait des restrictions mises à l'obtention de ce statut mais aussi en raison des réticences dont elle fait l'objet dans la population. Au cours des années 1980 cependant, de plus en plus de jeunes échappent à l'obligation du service militaire, soit du fait de l'assouplissement dont fait l'objet l'objection de conscience, en Italie par exemple<sup>3</sup>, soit en raison de la multiplication des formules de services civils, comme c'est le cas en France à partir de 1983.

Quelles que soient les contestations dont le service militaire a fait l'objet, elles sont sans commune mesure avec celles qui se développent à partir de la fin de la guerre froide dans les différents pays européens<sup>4</sup>. A partir de 1989, on assiste en effet à un changement radical d'attitude de leurs populations respectives. Ce changement est d'abord qualitatif : alors que l'objection de conscience concernait jusque-là des jeunes hostiles au service militaire pour des raisons idéologiques ou religieuses, c'est désormais la contrainte qu'il représente sur le plan social et professionnel qui est mise en cause. Sur le plan quantitatif, on assiste aussi à une généralisation de cette hostilité. **Aux Pays-Bas**, celle-ci va s'inverser en moins de trois ans. Alors qu'en 1989, une majorité s'exprimait encore en sa faveur, ses partisans et ses opposants se partagent l'opinion en 1990, avant que ces derniers ne représentent près de 70% de la population l'année suivante. Sur le plan des principes, l'argument classique de la gauche, selon lequel une armée sans conscrits pouvait représenter un risque pour la démocratie en constituant un Etat dans l'Etat n'est plus guère considéré

---

<sup>1</sup> J. S. Van der Meulen, « The Netherlands : The Final Professionalization of the Military », in C. Moskos, J. A. Williams, D. R. Segal (eds.), *The Postmodern Military. Armed Forces after the Cold War*, op. cit., p. 116.

<sup>2</sup> R. Ajangúz, « The European Farewell to Conscription ? » in Mjøset L. et Holde S. van (eds.), *The Comparative Study of Conscription in the Armed Forces*, JAI-press, Elsevier Science, 2002, (*Comparative Social Research* ; 20) p. 316.

<sup>3</sup> P. Belluci, *Difesa, politica e società. La politica militare italiana tra obiezione di coscienza e professionalizzazione delle forze armate*, Milan, Angeli, 1998, p. 67 et s.

<sup>4</sup> R. Ajangúz, « The European Farewell to Conscription ? », op. cit., p. 318.

sérieusement<sup>1</sup>. Il en va de même pour l'idée, chère à la droite jusque-là, selon laquelle le service national constituait un rite de passage nécessaire à l'insertion des jeunes hommes au sein de la société<sup>2</sup>. Mais c'est surtout la perte de son caractère égalitaire qui a alors fait l'objet d'une forte contestation. La mise en place de la conscription universelle en 1898 reposait sur une forte volonté d'égalité entre les citoyens. Ce même argument égalitariste a pesé sur son abolition près d'un siècle plus tard. A la fin des années 1980, la proportion des jeunes hommes faisant effectivement leur service militaire n'était plus que de 37% environ, alors qu'elle était encore de 55% en 1960. Pesant de manière privilégiée sur les plus modestes, la conscription apparaissait alors comme une entrave supplémentaire à l'égalité des chances sur le plan professionnel<sup>3</sup>.

Cette radicalisation de la population vis-à-vis du service national observée pour les Pays-Bas concerne l'ensemble des pays qui nous intéressent ici :

	<b>Espagne</b>	<b>France</b>	<b>Pays-Bas</b>	<b>Italie</b>
<b>Rejet de la conscription dans les années 1980</b>	63 %	24 %	—	34 %
<b>Rejet de la conscription dans les années 1990</b>	75 %	72 %	70 %	53 %

#### **Changement de l'opinion publique vis-à-vis de la conscription**

Source : R. Ajangiz, « The European Farewell to conscription ? », *op. cit.*, p. 324.

Ces chiffres révèlent d'abord la situation particulière de **l'Espagne**, du fait de l'ampleur du rejet qu'y connaît la conscription, qui justifie qu'elle soit traitée à part. Mais ils montrent aussi la position particulière dans laquelle se trouve **l'Italie**. L'adoption d'une loi relative à l'objection de conscience en 1988, qui élargit les conditions d'accès au statut d'objecteur, fait exploser le nombre de jeunes gens concernés. En 1989, le nombre de demandes augmente de plus de 140% (on passe de 5600 demandes à plus de 13700), ce qui se traduit par une accentuation du nombre d'objecteur de 60% l'année suivante<sup>4</sup>. On assiste ainsi durant ces années à une redéfinition de l'objection qui, d'une simple possibilité offerte aux citoyens, va progressivement être considérée comme un droit d'exercer ses obligations militaires autrement<sup>5</sup>. En revanche, la contestation de la conscription, si elle devient majoritaire, reste relativement plus modérée

<sup>1</sup> J. Van der Meulen, P. Manigart, « Zero Draft in the Low Countries : The final Shift of the All-Volunteer Force », *Armed Forces and Society*, hiver 1997, p. 323.

<sup>2</sup> L. Wecke, *De discussie over het einde van de dienstplicht*, Carré, 1998, p. 20.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 22.

<sup>4</sup> P. Belluci, *Difesa, politica e società*, *op. cit.*, p. 67.

<sup>5</sup> Entretien reparto affari giuridici ed economici e del personale/Stato maggiore dell'esercito, Rome, juin 2004.

qu'ailleurs. En effet, des sociologues ont montré que les jeunes italiens restaient relativement plus attachés au rite de passage constitué par le service militaire que ceux d'autres pays européens, comme l'Allemagne ou l'Espagne. Dans cette perspective, la conscription y est apparue nettement dissociée de sa dimension purement militaire, puisque seuls 10% des italiens se déclaraient prêts à défendre leur pays, ce qui les plaçait parmi les populations les moins bellicistes d'Europe<sup>1</sup>. Le recours, de plus en plus accessible, que constituait l'objection de conscience et cet attachement à la dimension sociale du service militaire permet ainsi de comprendre que les pressions en faveur d'une abolition de la conscription aient été relativement moins fortes que dans d'autres pays. Il n'en reste pas moins que la réduction du nombre de jeunes gens accomplissant leurs obligations militaires commence alors à poser des problèmes de recrutement d'ordre quantitatif, notamment par manque de titulaires pour certaines professions ou spécialités<sup>2</sup>. **La France** pour sa part est la meilleure illustration du retournement des opinions publiques qui intervient entre les années 1980-1990, même si on peut penser que le très net rejet de la conscription qui se manifeste au cours des années 1990 est directement lié à l'annonce de sa suppression en 1996. Quelle que soit l'ampleur de ces chiffres, ils doivent néanmoins être relativisés. Malgré le faible recours au statut d'objecteur de conscience, le maintien de la conscription jusqu'en 1996 a reposé sur une « négociation implicite » avec les jeunes gens susceptibles de s'y opposer qui a largement contribué à désamorcer une éventuelle mobilisation à son encontre<sup>3</sup>. Par ailleurs, la valorisation dont la conscription fait encore l'objet sur le plan opérationnel malgré le nouveau contexte international, et surtout l'attachement des élites politiques et administratives françaises au mythe du service national et de ses fonctions sociales et politiques vont contribuer à limiter la prise en compte de ces contestations<sup>4</sup>.

En conclusion, deux remarques s'imposent ici. La première consiste à relativiser le statut particulier accordé à la conscription en France. Même si les autres pays qui nous intéressent n'accordent pas une place aussi centrale à la conscription, celle-ci y a acquis des significations sociales et politiques similaires. La seconde remarque concerne la mise en cause de ces significations. Les fonctions sociales et politiques de la conscription déjà mises à mal ont fait l'objet d'une désaffection générale des populations à partir de la fin de la guerre froide. Pour

---

<sup>1</sup> F. Battistelli, « *The Postmodern Military: Conscription or Professionalism ?* », in S. A. Cohen, *Democratic Societies and their Armed Forces. Israel in Comparative Context*, Londres, Frank Cass, 2000, p. 52-55.

<sup>2</sup> *Entretien reparto affari giuridici ed economici e del personale/Stato maggiore dell'esercito*, Rome, juin 2003.

<sup>3</sup> *Sur ce point, voir le témoignage d'un acteur : F. Cailleteau, « La conscription : une relique barbare ? », in J.-P. Thomas, F. Cailleteau, Retour à l'armée de métier*, Paris, Economica, 1998, p. 68.

<sup>4</sup> J.-P. Lecomte, « *Entre mythes des fonctions sociales et incertitudes de faisabilité : la suppression du service militaire en France* », in P. Vennesson (dir.), *Politiques de défense : institutions, innovations, européanisation*, Paris, l'Harmattan, 2000, p. 139 et s.

autant, celle-ci n'a pas forcément débouché sur une mise en cause radicale de l'institution. Dans ce tableau général, l'Espagne occupe cependant une position particulière.

### 1. 3. En Espagne : un rejet radical de la « *mili* »

On retrouve **en Espagne**, des significations sociales et politiques similaires attribuées au service militaire. Pourtant, des quatre pays qui nous intéressent, c'est celui au sein duquel sa contestation a été la plus forte. Si le rejet par la population de la « *mili* », nom donné au service militaire, est relativement ancien en Espagne, il a connu une accentuation à partir de la fin des années 1980 qui a pesé de manière déterminante sur la décision de professionnaliser.

C'est en 1911 que le principe du service militaire obligatoire pour tous les citoyens est adopté. L'introduction de cette réforme vise alors à rompre avec un système de recrutement, mis en place par une loi de 1837 qui, tout en instituant un service militaire obligatoire de huit ans, prévoyait de nombreuses possibilités d'exemption et de substitution. Pourtant, la loi de 1911 prévoit la possibilité, pour les jeunes gens issus de familles disposant des ressources nécessaires, de payer une quote-part (« *cuota* ») permettant d'améliorer leur condition sous les drapeaux et de réduire la durée de leur service militaire<sup>1</sup>. Ce n'est qu'avec le régime franquiste que ces derniers dispositifs de dérogation sont effectivement supprimés pour soutenir les objectifs que le *caudillo* a fixés à l'armée en termes d'effectifs<sup>2</sup>. Inspirée à l'origine par le modèle français, la *mili* est définie comme un vecteur d'unification nationale face aux résistances des différentes périphéries qui contestent le pouvoir central<sup>3</sup>. Sur ce plan, la loi de 1837 avait introduit une première rupture en définissant les soldats comme des soldats-citoyens, au service de la Nation, et non plus simplement comme une « propriété » du roi<sup>4</sup>. Mais la *mili* va progressivement être assimilée au régime de Franco, notamment par ses opposants.

Malgré cette impopularité du service militaire obligatoire, la transition à la démocratie ne va pas en remettre en cause les fondements. L'article 30 de la Constitution de 1978 stipule que les citoyens espagnols ont le droit et le devoir

---

<sup>1</sup> J. U. Palasí, « *Evolución de los sistemas de reclutamiento* » in M. Aleñar Ginard et alii, *La profesionalización en los ejércitos*, Madrid, Vientiuno, 1996, p. 48.

<sup>2</sup> S. G. Payne, *Politics and the Military in Modern Spain*, Stanford, Stanford University Press, 1967, p. 421.

<sup>3</sup> J. U. Palasí, « *Evolución de los sistemas de reclutamiento* », *op. cit.*, p. 47.

<sup>4</sup> J. C. Alli Turrillas, *El Soldado Profesional. Estudio de su Estatuto Jurídico*, Cizur Menor, Aranzadi, 2002, p. 123.

de participer à la défense du pays, ce qui posera plus tard le problème de la constitutionnalité d'une armée professionnelle<sup>1</sup>. Plusieurs raisons peuvent expliquer le choix de ce maintien du service militaire. La volonté de ne pas provoquer les militaires, largement favorables au service militaire, en est une. En outre, l'ampleur des réformes auxquelles sont soumises les armées, et notamment l'armée de Terre, qui modifient à la fois les effectifs, l'organisation et les missions des forces, a certainement incité les responsables politiques à ne pas accroître l'instabilité d'une institution déjà profondément touchée. A partir des années 1980, et avec l'accès au pouvoir du PSOE, se surajoute à cette première volonté le souci de limiter les forces centrifuges auxquelles est soumis l'Etat central du fait de l'institutionnalisation des autonomies. Pour les partis centralistes que sont le PSOE et le *Partido Popular* (PP), une remise en cause du service militaire obligatoire risquerait de porter atteinte à l'unité nationale et au principe de l'égalité de tous les Espagnols devant le devoir de défense<sup>2</sup>.

La mise en place de la démocratie va cependant amener une innovation majeure en donnant un statut légal à l'objection de conscience. La Constitution de 1978 y fait explicitement référence, en précisant qu'elle sera encadrée par une loi qui en fixera les conditions, ainsi que celles des autres exemptions envisageables. Si les effectifs d'objecteurs restent limités dans un premier temps, ils vont croître notablement à partir des années 1980. Par ailleurs, on assiste à une mobilisation grandissante d'une partie de la population contre le service militaire obligatoire. Cette hostilité n'est certainement pas réductible à une évolution des mentalités commune à l'ensemble des démocraties occidentales ou à l'expression du rejet traditionnel des espagnols vis-à-vis de la « *mili* ». Les aménagements légaux relatifs à l'objection de conscience, les restrictions apportées au bénéfice du statut et l'inégalité maintenue entre le service militaire et ses substituts civils, ont certainement contribué à la détérioration de la situation. Parallèlement à l'extension de l'objection de conscience (77 000 cas en 1994), on assiste ainsi à partir de la deuxième moitié des années 1980 à l'apparition de phénomènes d'insoumission pure et simple, de plus en plus de jeunes gens — 20 000 entre 1988 et 1999 — refusant tout à la fois d'accomplir leurs obligations militaires et de se plier à un service civil de substitution<sup>3</sup>.

<b>Années</b>	<b>Nombre d'objecteurs de conscience</b>
<b>1976</b>	597
<b>1980</b>	800
<b>1985</b>	4 191

<sup>1</sup> *Ibid.*, p. 126.

<sup>2</sup> C. B. Ribal, *¿ Para qué sirve la « mili » ? Funciones del servicio militar obligatorio en España, Madrid, Veintiuno, 1991, p. 196.*

<sup>3</sup> R. Ajangiz, « *The European Farewell to Conscription ?* », *op. cit.*, p. 321.

1990  
1995

27 398  
72 832

### Evolution de l'objection de conscience en Espagne (1975-1995)

Source : R. Ajangiz, « The European Farewell to conscription ? », *op. cit.*, p. 317.

A partir de la deuxième moitié des années 1980, le service militaire et son éventuelle suppression vont ainsi faire l'objet d'un débat politique. Les principaux partis politiques sont alors réticents à toute idée d'une suppression du service militaire. L'ancien leader de la droite espagnole, Adolfo Suarez, fait figure d'exception lorsque le *Centro Democrático y Social* (CDS) qu'il dirige, formation issue de la décomposition de l'ancien parti au pouvoir, l'U.C.D., propose le passage à une armée professionnelle à la fin des années 1980. L'échec électoral enregistré par le CDS entraînera avec lui le projet ainsi formulé. Le *Partido Socialista Obrero Español* (PSOE) et le *Partido Popular*, qui dominent la vie politique du pays, restent pour leur part attachés à la conscription. Cette situation générale n'exclut cependant pas que de plus en plus de voix s'élèvent pour défendre l'idée d'une réforme du système de recrutement des forces armées. C'est le cas au sein du *Partido Popular* où les jeunes militants soulignent que l'exceptionnelle ampleur du rejet du service militaire en Espagne rend de plus en plus impossible son maintien en l'état<sup>1</sup>. Cette prise de conscience se développe aussi au sein du gouvernement et des instances de direction du PSOE. La multiplication des cas d'insoumission rend de plus en plus intenable le *statu quo*. L'accroissement des poursuites judiciaires à l'encontre des jeunes gens qui refusent toute forme, civile ou militaire, de service national ne suffit pas à elle seule à endiguer le phénomène et n'apparaît que comme une solution temporaire au problème. Parallèlement, on assiste au développement de formes « douces » d'insoumission, avec une multiplication du nombre d'incorporables faisant valoir leur droit à échapper ou à repousser l'exercice de leurs obligations militaires pour des raisons professionnelles, sociales, médicales, etc... Au début des années 1990, il y a ainsi près de 800 000 jeunes en sursis ou exemptés pour raisons médicales, alors que le nombre de ceux qui sont en âge d'être incorporés chaque année oscille autour de 300 000. La dégradation de la situation amène ainsi les responsables de la gestion des personnels au sein du ministère de la Défense à attirer l'attention sur le problème politique qu'elle constitue :

« Que signifie cette situation ? Qu'il y avait sur la table un problème politique très important. Des centaines de milliers de jeunes, d'une manière ou d'une autre, dure ou douce, refusaient d'accomplir leur service national. C'était un

---

<sup>1</sup> I. Cosidó Gutiérrez, *El Servicio Militar en los 90. Perspectivas de Cambio*, Madrid, Fundación « José Canajelas », 1990, p. 71.

problème que l'on ne pouvait résoudre simplement par des condamnations à la prison de toutes ces personnes. C'était impossible. C'est la raison pour laquelle un débat sur la professionnalisation s'est développé durant ces années. [...] C'était un phénomène sans commune mesure en Europe. Le nombre d'objecteurs était nettement plus important qu'en France ou en Italie, totalement disproportionné. »<sup>1</sup>

Malgré cette évolution de quelques individualités, la majorité des dirigeants du PSOE reste hostile à toute idée de suppression du service militaire au début des années 1990. La dimension idéologique que revêt le service militaire et l'égalitarisme sur lequel il est censé reposer apparaissent comme des dimensions indépassables pour les cadres du parti :

« Une des raisons fondamentales pour lesquelles le PSOE est resté attaché à l'idée de la conscription est de type idéologique. C'est la conception française de la conscription, une conception idéologique qui défend l'idée que l'armée est le « peuple en armes » ou, autrement dit, que l'accomplissement du service militaire est une forme d'impôt en nature. La formule était donc claire : tout le monde devait accomplir le service militaire parce que c'était un élément d'égalité sociale. Cet argument idéologique avait déjà quelques antécédents dans notre histoire, et imprégnait l'inconscient collectif. Durant les 25 premières années du XX<sup>e</sup> siècle, on avait toléré que l'on puisse s'exonérer du service militaire en payant une certaine somme à l'Etat. C'était un phénomène de discrimination sociale que les gens n'ont pas oublié. »<sup>2</sup>

La situation de l'Espagne à l'aube des années 1990 illustre la crise qui atteint les significations sociales et idéologiques attribuées à la conscription. Le rejet dont elle fait l'objet rend de plus en plus nécessaire l'adoption d'un modèle d'armée professionnelle et accroît la pression qui s'exerce sur les élites politiques et administratives. Dans un premier temps pourtant, cette pression s'accompagne, comme on vient de le voir, d'un divorce entre la population, très largement favorable à une professionnalisation de l'armée et ces élites qui restent attachées à la conscription.

En bref :

Au terme de ces développements, trois remarques s'imposent. La première concerne la généralisation de la crise de la conscription à la fin des années 1980

---

<sup>1</sup> *Entretien, conseiller du groupe parlementaire socialiste au sein de la commission de défense du Congrès des députés, Madrid, juin 2003 (cet acteur a par ailleurs été directeur du personnel au sein du ministère de la Défense au cours des années 1980).*

<sup>2</sup> *Ibid.*

dans les quatre pays qui nous intéressent, où le service militaire obligatoire a perdu la légitimité sociale et politique qui lui était reconnue jusque-là. Une seconde remarque tient au nouveau visage pris par ces contestations, qui ne reposent plus, comme c'était le cas jusque-là, sur de simples considérations religieuses ou idéologiques, mais renvoie plutôt à une mise en cause de l'utilité de la conscription par et pour les citoyens. Enfin, il convient de noter l'ampleur très différente que prend cette mise en cause dans les différents pays concernés. Même si cette perte de légitimité est générale, on vient de voir qu'elle prenait une importance centrale dans le cas de l'Espagne, où le passage à l'armée professionnelle va se faire sous la pression des mobilisations collectives que suscite le service militaire.

## **2. Une conscription à l'efficacité contestée**

La redéfinition des missions qui accompagne la fin de la guerre froide a eu des répercussions sur les politiques de gestion des personnels des armées et notamment sur le regard porté sur la conscription. Pourtant, le bilan qui est fait de ces évolutions varie fortement d'un pays à l'autre.

### **2. 1. Un impact différencié du nouveau contexte international**

Même si la situation internationale inédite résultant de la fin de la guerre froide est clairement perçue par les différents pays européens, son impact sur leurs politiques de défense respective n'est pas uniforme. L'idée qu'elle implique une redéfinition profonde et immédiate de leur appareil militaire ne va pas de soi et va être inégalement défendue. Parmi les quatre pays qui nous intéressent, l'Italie et les Pays-Bas vont être les plus réactifs au nouveau contexte international. Dans le cas de la France et de l'Espagne, on assiste plutôt à une certaine temporisation des réformes, pour des raisons différentes, au profit de dynamiques engagées dès avant 1989.

#### *2. 1. 1. Une forte réactivité au nouveau contexte international : Pays-Bas et Italie*

Les Pays-Bas et l'Italie se distinguent par l'attention qui y est précocement accordée aux transformations du contexte international. L'accent y est mis sur les nouvelles missions qui sont affectées aux forces armées et sur les réorganisations de l'appareil militaire qui doit en découler.

La réaction très vive du **gouvernement néerlandais** à l'apparition d'un nouvel ordre international à partir de la fin des années 1980 s'explique pour une large part par les priorités affectées jusque-là à la politique de défense. L'invasion allemande de 1940, malgré le statut de neutralité alors revendiqué, va en effet profondément enraciner le souci d'une défense du territoire national durant l'après Seconde Guerre mondiale. L'adhésion à l'OTAN marque cette réorientation d'une politique de défense toute entière conçue pour appuyer la résistance des Etats occidentaux à une éventuelle offensive soviétique dans les plaines septentrionales de l'Allemagne de l'Ouest. Dans cette perspective, la fin de la menace d'une invasion et d'un conflit majeur va fortement contribuer à une redéfinition de l'appareil militaire néerlandais. Pour autant, la rupture n'est pas totale avec les grandes orientations définies précédemment. Dès 1991, un premier livre blanc publié par le gouvernement réaffirme l'insertion de l'armée néerlandaise dans les dispositifs collectifs de défense de l'Europe occidentale. Outre que le maintien au sein de l'OTAN est réaffirmé, il est également indiqué qu'un éventuel usage de la force n'est concevable que dans le cadre d'une coalition impliquant d'autres Etats européens, voire les Etats-Unis. Ces réorientations stratégiques ne remettent donc pas en cause la tradition néerlandaise consistant en une forte intégration internationale de l'outil de défense<sup>1</sup>.

Le deuxième trait marquant de cette redéfinition de la politique de défense concerne l'accent qui est mis sur les nouvelles missions affectées aux forces armées. A partir de 1990, celles-ci se sont vu affectées un double objectif : la défense de l'intégrité du territoire national ou de celui de pays alliés mais aussi, et surtout, la participation à des situations de gestion de crise. Sous ce terme, ce sont les missions d'interposition, les missions humanitaires, de rétablissement ou de renforcement de la paix qui sont désignées. Les Pays-Bas avaient jusque-là eu quelques expériences de ce type d'opération, notamment au Liban, en général réservées à quelques troupes d'élite. A partir du début des années 1990, il est clairement affirmé qu'elles deviennent une raison d'être pour l'ensemble des forces néerlandaises<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> J. Van der Meulen, A. Rosendahl Huber, J. L. Soeters, « The Netherlands' Armed Forces : an Organisation Preparing for the Next Century », in J. Kuhlmann, J. Callaghan (eds.), *Military and Society in 21<sup>st</sup> Century Europe. A Comparative Analysis*, Londres, Transaction Publishers, 2000, p. 285.

<sup>2</sup> Comme l'explique Reus Ter Beek, le ministre de la Défense néerlandais de l'époque : « Quand j'étais ministre, le déploiement de force dans le cadre de l'ONU a pris de l'importance. Après la fin de l'Union soviétique, la menace d'un conflit de grande ampleur en Europe a diminué. Les tâches des forces armées sont passées de la mission classique de la défense du territoire national et des territoire alliés à celles de maintien de la paix. » (cité dans A. Kors, *'t Is plicht dat ied're jongen. Geschiedenis van de dienstplicht in Nederland*. Utrecht, Kwadraat, 1996)

La position similaire de **l'Italie** au plan international explique aussi pour une large part les réactions que suscitent les événements de la fin des années 1980. Adhérent à l'OTAN dès 1949, le pays ne conçoit sa politique de défense que dans le cadre des engagements qui le lient aux autres partenaires de l'Alliance atlantique. Cet engagement est encore consolidé à partir des années 1970 avec le ralliement du Parti communiste italien qui, à la différence de ses homologues français ou espagnols, reconnaît alors le bien fondé de l'Alliance atlantique<sup>1</sup>. Durant toute cette première période, les forces armées italiennes sont cantonnées à la défense du territoire national et à l'accomplissement des engagements pris vis-à-vis des alliés. Une participation aux contingents de l'ONU au Liban, en 1982 et 1984, constitue la seule exception à cette politique<sup>2</sup>. De manière générale, les forces armées italiennes ne font guère l'objet de discussion, au point que l'on a pu les qualifier « d'invisibles »<sup>3</sup> durant cette période.

Alors que les questions militaires étaient relativement peu débattues jusque-là, la fin de la guerre froide va se traduire par le lancement précoce d'une réflexion intense. A partir de 1990, la commission de défense de la Chambre des députés lance une enquête sur l'évolution des problèmes de sécurité internationale et sur la redéfinition du modèle de défense italien. Pendant quinze mois, de nombreuses personnalités civiles et militaires vont être consultées. Dès la restitution de ses conclusions, la commission s'est révélée divisée entre la Démocratie Chrétienne et des alliées d'une part, les Verts et les Communistes d'autre part. Un des éléments particulièrement disputé concernait le statut à réserver à l'OTAN, les opposants défendant l'idée d'une démilitarisation de celle-ci. L'ensemble de ces débats vont déboucher sur la rédaction d'un document programmatique réalisé par l'Etat-major et soumis au Parlement pour la première fois en novembre 1991<sup>4</sup>. Tout en réaffirmant l'enjeu que représente la défense du territoire national, le texte insiste sur la coopération de l'Italie au maintien de la sécurité internationale à travers des missions de paix et sur les réorganisations de l'appareil de défense qui doivent en découler. L'accent y est notamment mis sur le renforcement de forces d'intervention extérieures. Dans cette perspective, le gouvernement prolonge un effort de mise en place d'une armée mixte commencé dès 1986. A cette date, en effet, un texte législatif adjoint aux appelés des volontaires disposant d'un contrat de 2 ou 3 ans. En 1995, les nécessités des nouvelles opérations extérieures incitent à une augmentation de cette composante volontaire dans les forces armées :

---

<sup>1</sup> V. Ilari, *Storia militare della prima repubblica 1943-1993*, op. cit., p. 39-40.

<sup>2</sup> *ibid.*, p. 185.

<sup>3</sup> F. Battistelli, *Soldati. Sociologia dei militari italiani nell'era del peacekeeping* Milan, Angeli, 1996.

<sup>4</sup> P. Belluci, *Difesa, politica e società*, op. cit., p. 26 et s.

« Au début des années 1990, est apparue la nécessité d'avoir des forces plus efficaces et projetables loin des frontières nationales pour des missions de maintien de la paix. La conviction s'est alors diffusée que l'appelé, que l'on avait envoyé au Liban, en Somalie ou au Mozambique, ne constituait plus une solution optimale sur le plan technique et militaire, par rapport à l'apport que pouvaient fournir des unités de militaires professionnels hautement spécialisés et entraînés pour ce type d'opérations. »<sup>1</sup>

Les cas de l'Italie et des Pays-Bas mettent en évidence deux points. Le premier concerne la spécificité de deux pays dont la politique de défense était fortement contrainte par les logiques de l'affrontement Est-Ouest. Paradoxalement, la chute du mur de Berlin correspond pour ces deux pays à une intensification des tâches auxquelles doivent faire face leurs forces armées, notamment dans le cadre d'opération de maintien de la paix. Le second point renvoie à l'absence de lien systématique entre le constat d'une redéfinition des missions et l'adaptation des forces armées qui en découlent. Alors que les Pays-Bas tirent des conclusions rapides du nouveau contexte international, l'Italie sera des quatre pays qui nous intéressent celui qui aura le plus tarder à mettre en œuvre ses réformes et à professionnaliser ses forces.

### *2. 1. 2. Des dynamiques plus lentes : Espagne et France*

Pour des raisons très différentes, la France et l'Espagne apparaissent moins réactives aux changements intervenus à la fin des années 1980. Pour la première, c'est le souci de maintenir le cap de transformations profondes lancées peu de temps auparavant qui explique ces réticences, tandis que pour l'autre, les enjeux internes représentés par la réorganisation des forces priment un temps sur la prise en compte du contexte international.

Il serait exagéré d'affirmer que la portée de la fin de la guerre froide a été minorée **en France** au début des années 1990. A elle seule, la décision de publier un nouveau livre blanc, 20 ans après que Georges Pompidou a fait réaliser le premier, atteste l'importance accordée à la prise en compte de ces changements. Cependant, alors que le texte de 1972 visait pour l'essentiel à poser de manière définitive les grandes orientations de la politique de défense voulue par le Général de Gaulle, la situation apparaît nettement plus confuse. Un certain nombre de commentateurs soulignent notamment les incertitudes qui entourent quelques unes des grandes options jusque-là privilégiées, comme

---

<sup>1</sup> *Entretien direzione generale per il personale militare/ministero della difesa, Rome, juin 2004.*

la dissuasion nucléaire ou les engagements vis-à-vis de l'OTAN. Ils évoquent le manque de volonté politique claire qui risque de conduire à une politique de défense définie seulement en fonction des moyens disponibles et des interprétations de la menace avancées par les militaires<sup>1</sup>. Durant les premiers mois, voire les premières années qui suivent la chute du mur de Berlin, l'incertitude née de la fin de la guerre froide a été tranchée par le maintien des objectifs traditionnels affectés aux armées. Faute de connaître les évolutions possibles de la nouvelle situation géopolitique, on en appelle ainsi à des « stratégies d'attente »<sup>2</sup>. Ce refus de trancher ou de redéfinir radicalement les objectifs de la politique de défense va se traduire dans la formulation des missions affectées aux forces armées par le livre blanc. Celui-ci dégage ainsi six scénarii qui reprennent des missions de lutte contre une éventuelle agression (défense de l'intégrité du territoire, de la population, de la souveraineté nationale et des intérêts économiques vitaux, dissuasion nucléaire) et des missions de préservation de la sécurité collective et de participation à des opérations de maintien de la paix. Ce n'est donc pas tant l'énoncé de ces différentes missions que leur ordonnancement qui mérite d'être noté. En effet, la participation à des opérations de préservation de la sécurité collective constituait déjà une activité importante des forces armées françaises, qui avait notamment justifié le développement d'une force d'action rapide au cours des années 1980. Le changement le plus notable réside plutôt dans le fait que ces missions d'intervention, supposant une capacité de projection accrue, vont être mises en avant<sup>3</sup>. Pourtant, de manière générale — et le maintien de la conscription, alors même qu'elle n'est militairement utile que dans un des six scénarii prévus par le livre blanc, en atteste — on va privilégier une certaine forme de continuité durant la première moitié des années 1990.

La fin de la guerre froide intervient à un moment où **l'Espagne** est en plein réexamen de sa doctrine stratégique. Depuis la transition, l'enjeu est en effet de réorganiser les forces armées, de redéfinir leurs conditions d'emploi et de rationaliser la gestion de leurs personnels. Même si un certain nombre de mesures sont adoptées précédemment, jusqu'au début des années 1980 la priorité est donnée à la gestion de la transition et à la nécessité de ne pas mécontenter l'armée. C'est donc le nouveau gouvernement socialiste élu en 1982 qui va lancer les différentes réformes de modernisation des forces armées.

---

<sup>1</sup> P. Dabozis, « Réflexions sur le livre blanc », *Défense Nationale*, décembre 1993, p. 52.

<sup>2</sup> « Il n'est pas possible, en 1993, de bâtir un raisonnement stratégique aussi rigoureux que celui des années 1960 en raison des incertitudes fondamentales qui pèsent sur la situation géopolitique [...]. J'en déduis que nous sommes provisoirement condamnés à nous contenter de « stratégies d'attente ». » (P. Lacoste, « En attendant le prochain livre blanc », *Défense Nationale*, décembre 1993, p. 39)

<sup>3</sup> B. Boëne, M. L. Martin, « France : In the Throes of Epoch-Making Change », in C. C. Moskos, J. A. Williams, D. R. Segal (eds.), *The Postmodern Military...*, op. cit., p. 59.

Les initiatives prises durant ces années sont d'autant plus importantes pour la redéfinition de la politique de défense de l'Espagne que les nouveaux dirigeants socialistes accèdent au pouvoir sans avoir de politique clairement arrêtée sur le plan stratégique<sup>1</sup>. Outre que la préoccupation de contrôler politiquement les militaires reste très forte, les initiatives qui sont prises le sont selon des logiques spécifiquement nationales : il s'agit de revenir sur les archaïsmes et les multiples facteurs de dysfonctionnement hérités de la période franquiste. Le renforcement du ministère de la Défense, la lutte contre l'hypertrophie de l'encadrement, la réduction du nombre d'unités, la révision de la doctrine d'emploi des forces sont autant de questions à l'ordre du jour durant ces années. Sur le plan stratégique, l'abandon de la notion de « défense intérieure », qui faisait de l'armée la garante de l'unité territoriale espagnole constitue un premier pas. De même, l'acceptation, par voie référendaire, de la participation du pays à l'OTAN est conçue comme une rupture avec la politique isolationniste mise en œuvre par la dictature. Pourtant, pour le PSOE, qui soutient cette adhésion, l'objectif est plus d'étayer l'entrée de l'Espagne au sein de la Communauté européenne que de redéfinir en profondeur les conditions d'emploi des forces armées<sup>2</sup>. Durant toutes les années 1980, les réformes de grande ampleur que connaît l'outil de défense espagnol sont donc avant tout menées selon des logiques qui sont très largement extra-militaires<sup>3</sup>.

Comme dans les autres pays européens, la fin de la guerre froide va conduire à une mise en avant des missions de projection et de maintien de la paix. Celles-ci constituent alors une nouveauté pour les forces espagnoles, qui les expérimentent pour la première fois en 1988 par la participation à des opérations sous l'égide de l'ONU en Amérique centrale. La nécessité de constituer ces forces de projection va notamment donner lieu en 1991 à une réforme du recrutement des forces armées qui prévoit l'instauration d'un modèle d'armée mixte, dont la composante professionnelle doit permettre d'alimenter les besoins en effectifs des forces projetables. Si cette nouvelle loi traduit la volonté d'adapter l'outil de défense au nouveau contexte international, les conclusions qui en sont tirées restent malgré tout limitées. Le rythme rapide de réformes auquel les forces armées espagnoles ont été soumises jusque-là

---

<sup>1</sup> De l'aveu même de N. Serra, qui accède alors au poste de ministre de la Défense (N. Serra i Serra, *La consolidación de la democracia en España : la reforma militar*, conférence prononcée à la London School of Economics, 26 janvier 1999, p. 14)

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 14.

<sup>3</sup> B. Labatut, J. Martínez Paricio, *La professionnalisation des armées en Espagne*, Paris, *Les Documents du C2SD*, n°57, juillet 2003., p. 33.

rend temporairement inenvisageables des transformations plus profondes aux yeux des dirigeants politiques et militaires<sup>1</sup>.

On le voit, l'interprétation faite de la fin de la guerre froide varie fortement d'un pays à l'autre. Si tous sont d'accord sur l'importance de ce changement et l'émergence de nouvelles missions, liées notamment à l'essor d'opérations de maintien de la paix, les conclusions qu'ils en tirent pour l'adaptation de leur appareil militaire varient fortement. Au-delà de l'évolution du contexte international, des dynamiques domestiques, propres à chaque pays, influent sur cette interprétation. Pourtant, même si des réformes radicales ne sont pas introduites immédiatement, l'idée que le service militaire souffre d'un manque d'efficacité face aux nouvelles missions est largement diffusée.

## 2. 2. Conscription et nouvelles missions

Dans les quatre pays, les limites opérationnelles de la conscription sont mises en avant. La fin de la guerre froide va en effet conforter une idée déjà fort répandue au cours des années 1980 selon laquelle un mode de recrutement des armées reposant sur la conscription constitue une entrave à l'efficacité des forces. Si cette idée est largement partagée, les arguments avancés pour la défendre varient d'un pays à l'autre.

Bien avant les années 1980, l'envoi d'appelés dans des opérations extérieures était contesté **aux Pays-Bas**. Jusqu'au deuxième conflit mondial, la constitution imposait même que leur emploi soit limité à la défense du territoire national. Les nécessités des guerres de décolonisation dans lesquelles le pays est engagé, notamment aux Indes orientales au cours des années 1950, vont amener les dirigeants néerlandais à remettre en cause cette disposition en étendant la notion de défense du territoire national à ces possessions. Rapidement, pourtant, une règle décidée par les parlementaires imposera que peuvent seulement participer à des opérations extérieures des appelés volontaires, ces derniers pouvant revenir sur leur décision jusqu'à la dernière minute. Lors de la première guerre du golfe, cette règle va considérablement compliquer la tâche du gouvernement néerlandais qui va se trouver à court de volontaires pour alimenter sa participation à la coalition internationale.

---

<sup>1</sup> Lors du débat sur le nouveau modèle des forces armées, le ministre de la Défense explique : « De même qu'il n'est pas sensé de penser que nos forces n'auront pas à connaître de modifications dans leur volume ou dans leur organisation au cours des prochaines années, il n'est pas davantage raisonnable de maintenir ouvert en permanence un débat sur ce que doivent être nos armées, leur volume ou leur composition. » (cité par B. Labatut, *Renaissance d'une puissance ? Politique de défense et réforme militaire dans l'Espagne démocratique*, Paris, Economica, 1993, p. 317)

De manière générale, le conflit contre l'Irak va mettre en lumière les limites des appareils militaires des pays européens et l'entrave que constitue la conscription. **En France**, outre que les forces envoyées dans le golfe seront considérées comme nettement insuffisantes, ce sont les désorganisations découlant des contraintes de l'armée mixte qui vont être mises en cause. Le refus d'envoyer des appelés en opération va en effet obliger à improviser des unités entièrement professionnelles<sup>1</sup>. Les bilans qui en seront faits mettront l'accent sur l'incompatibilité de la conscription avec la constitution de forces de projection mobilisables rapidement<sup>2</sup>. Dans le cas de **l'Espagne**, le conflit ne fera qu'aggraver les phénomènes d'insoumission déjà très développés : les images de mères de soldats mettant publiquement en cause la décision du gouvernement d'envoyer des troupes sont alors perçues comme un atout de plus pour l'antimilitarisme très fort au sein de la société espagnole. **En Italie**, l'inadaptation des forces armées aux missions de projection va contraindre le gouvernement à n'envoyer qu'une participation très symbolique à la coalition : aucune troupe terrestre ne participera aux opérations, seules quelques unités de l'Armée de l'Air et de la Marine étant impliquées<sup>3</sup>.

Deux types d'argument vont dès lors être évoqués pour contester l'opérationnalité de la conscription. Le premier, d'ordre politique ou idéologique, concerne la légitimité de l'utilisation d'appelés dans des opérations extérieures. Alors que, on l'a vu, le service militaire obligatoire était traditionnellement justifié par la défense du territoire national, cette utilisation va être contestée dans les différents pays. La décision du président F. Mitterrand de retirer tous les appelés des unités envoyés en Irak en 1991 atteste la réticence des gouvernants occidentaux à assumer la responsabilité politique d'éventuelles pertes. Le deuxième argument opposé à l'envoi d'appelés est de nature plus technique. Dans le prolongement des critiques qui, dès les années 1960, soulignaient que la conscription était incompatible avec le degré de sophistication des armements, c'est le degré de préparation des appelés à des

---

<sup>1</sup> « De manière unilatérale, sans consulter les armées, on a décidé de supprimer les appelés [au sein des troupes envoyées dans le golfe] : ça a été assez compliqué pour l'armée de Terre qui n'avait pas beaucoup d'unités entièrement professionnalisées. Mais aussi pour la Marine [...] : en 15 jours il a fallu supprimer les appelés sur les bateaux qui partaient, qu'on fasse des échanges, qu'on fasse signer des engagements aux appelés... Le service était un tel bordel que la décision de supprimer le service national a été prise à ce moment-là. » (entretien division des ressources humaines/Etat-major de la Marine, Paris, juillet 2003)

<sup>2</sup> « Ça a été un ébranlement. J'étais au contrôle général à l'époque et on avait fait une étude sur l'opération Daguet et les effets de la décision du président de la République de ne pas envoyer d'appelés dans le Golfe. On n'a pas pu envoyer d'appelés et on s'est aperçu que l'armée de conscription ne permettait pas d'envoyer facilement une armée de projection. » (entretien un ancien membre de la direction de la fonction militaire et du personnel civil/ministère de la Défense, Paris, décembre 2003)

<sup>3</sup> V. Ilari, *Storia militare della prima repubblica 1943-1993*, op. cit., p. 198.

opérations de maintien de la paix souvent complexes et imposant une forte maîtrise des comportements qui va être mise en cause. Même si dans le cas des Pays Bas, ce type de réflexion a peu pesé au début des années 1990 du fait du manque d'expérience des armées, il est souligné rétrospectivement comme un argument majeur à l'encontre d'une éventuelle prolongation de la conscription<sup>1</sup>.

En bref :

La fin de la guerre froide, et l'expérience de la première guerre du golfe, ont donc suscité le même sentiment d'une nécessaire adaptation de l'outil de défense, et des personnels militaires en particulier, dans les différents pays européens. Les conclusions qui en ont été tirées sont cependant distinctes. En Espagne et en France où, pour des raisons différentes, des réformes importantes étaient déjà en cours, l'impact de ce nouveau contexte international va être provisoirement minoré. Dans le cas des Pays-Bas et de l'Italie, même si la professionnalisation ne va pas y être lancée au même moment, on assiste plutôt à une valorisation forte de ces changements, qui modifient considérablement le statut détenu par le pays sur le plan international. Dans ces deux derniers pays, pourtant, ce nouvel enjeu va être affronté de manière différente. En Italie, il va motiver l'adoption de toute une série de mesures visant à adapter progressivement les outils du recrutement aux nouvelles missions, souvent sous l'immédiate pression de celles-ci. Aux Pays-Bas, en revanche, cette prise de conscience du nouveau contexte international va encore accentuer les efforts en faveur d'une intégration plus poussée de l'outil de défense, quitte à faire perdre leur autonomie aux forces néerlandaises dans certains domaines opérationnels.

### **3. Une conscription à la rationalité économique contestée**

Un troisième argument allant à l'encontre du maintien de la conscription est celui du coût de l'entretien d'une armée de masse. L'idée que la professionnalisation pourrait constituer une étape supplémentaire dans les politiques de restriction budgétaire menée dans le domaine de la défense a été avancée dans les quatre pays qui nous intéressent avec une intensité plus ou

---

<sup>1</sup> « Nous pouvons maintenant dire, en connaissant le type de missions dans lesquelles nous avons été impliqués depuis, qu'il n'y avait pas seulement un obstacle juridique à l'envoi d'appelés en opérations extérieures. En général, ils ne sont pas préparés à ce type de missions. » (entretien head of the directorate-general personnel/ ministry of Defense, La Haye, 2004)

moins forte. Dans le contexte du début des années 1990, pourtant, on constate que l'appréciation du coût du passage à une armée professionnelle est restée très approximative.

### 3. 1. Conscription et réduction des coûts

La fin de la guerre froide a été dominée dans les différents pays occidentaux par un débat sur les « dividendes de la paix » et sur les réductions du coût de la défense que l'effacement de la menace soviétique rendait possibles. De manière générale, on a ainsi assisté à une baisse des dépenses militaires. Sur ce plan, les quatre pays qui nous intéressent ont connu des dynamiques similaires, même si on observe des disparités de l'un à l'autre. La France apparaît ainsi comme un des Etats européens ayant le moins subi l'impact de ces restrictions budgétaires. On peut y voir la manifestation de la volonté de ne pas « baisser la garde », exprimée dans le livre blanc de 1994. La part importante prise par les programmes d'armements nationaux lancés avant la fin de la guerre froide<sup>1</sup>, et maintenus malgré tout, est certainement un autre facteur d'atténuation de cette rigueur. Si l'évolution des dépenses militaires des Pays-Bas (- 21,5%) apparaît dans la moyenne des pays de l'OTAN, l'Italie et l'Espagne sont en revanche nettement atypiques. La faible baisse constatée en Italie (-7,5%) reflète le souci, exprimée par les parlementaires en particulier, d'aligner les dépenses militaires de l'Italie sur celles de ses voisins, alors que les efforts financiers consentis jusque-là avaient été très réduits. Dans le cas de l'Espagne, la forte réduction des dépenses militaires s'inscrit dans une tendance générale de diminution du budget du ministère de la Défense depuis le début des années 1980 à propos de laquelle on a parlé « d'effet peau de chagrin »<sup>2</sup>. Des efforts avaient pourtant été tentés pour maintenir un effort en la matière. Au cours de l'année 1984-1985, une « loi de dotations » adoptée à l'initiative du gouvernement socialiste garantissait le montant du budget de la défense par rapport au PIB. Il était notamment prévu que la modernisation des FAS soit financée en partie par la vente de biens immobiliers appartenant au ministère des finances. Cette loi va cependant rester inappliquée, du fait de la crise économique qui touche l'Espagne à partir de 1985, mais aussi parce que les résultats obtenus dans la

---

<sup>1</sup> Comme c'est le cas du char Leclerc, conçu pour faire face aux forces blindées du pacte de Varsovie et maintenu au nom de l'excellence technologique du programme et de l'enjeu que représente le maintien de l'indépendance nationale dans la production de ce type d'équipement (sur ce cas, voir W. Genieys, L. Michel, « La politique du Char Leclerc ou la programmation controversée du « meilleur char du monde » », in W. Genieys (dir.), *Le choix des armes. Processus de décision et politiques d'armement*, Paris, (ed.) du C.N.R.S., 2005.)

<sup>2</sup> B. Labatut, *Renaissance d'une puissance ?*, op. cit., p. 278.

cession des biens de la défense resteront loin des objectifs définis au préalable<sup>1</sup>. Dans ce contexte, on comprend que l'antimilitarisme très fort de la population espagnole au moment de la fin de la guerre froide ait incité les dirigeants espagnols à réduire encore l'effort fourni par l'Etat.

	1985	1998	Variation (%)
<b>France</b>	46 522	39 807	- 14,4
<b>Italie</b>	24 471	22 633	- 7,5
<b>Pays-Bas</b>	8 470	6 634	- 21,7
<b>Espagne</b>	10 721	7 272	- 32,3
<b>Etats-Unis</b>	11 147	6 637	- 27,7
<b>Grande-Bretagne</b>	45 408	36 613	- 19,4
<b>Allemagne</b>	50 220	32 807	- 34,7
<b>Moyenne OTAN</b>	584 892	444 307	- 24,0

**Evolution comparée des dépenses militaires (en millions de dollars US)**

Sources : B. Møller, « Conscription and Its Alternatives » in Mjøset, L. et Holde S. van, (eds.)

*The comparative Study of Conscription in the Armed Forces*, Elsevier, 2002, p. 283.

De manière générale, ces restrictions budgétaires se sont traduites par une limitation des effectifs des forces armées. Dans le cas des **Pays-Bas**, la fin de la guerre froide va susciter une réaction rapide du gouvernement. Dès 1990, une lettre du ministre de la Défense socialiste Relus Van Ter Bleek adressée au Parlement évoquait une réduction des effectifs de 15% du nombre de militaires, appelés compris, avant 1995 et de 15% supplémentaire entre 1995 et 2000. Malgré des réactions d'hostilité d'autres membres du gouvernement, notamment le ministre des affaires étrangères qui contestait le bilan de la situation internationale faite par son collègue<sup>2</sup>, ce projet fut partiellement repris par le livre blanc de la défense publié en 1991 qui prévoyait notamment une restructuration profonde de l'armée de Terre néerlandaise. Ce nouveau contexte va également accélérer les restructurations des **armées françaises**. Le 20 juin 1989, quelques mois avant la chute du mur de Berlin, le ministre de la Défense, Jean-Pierre Chevènement, présente le plan *Armées 2000*. Commencant par une analyse de la nouvelle situation géopolitique, le texte définit une réorganisation des forces armées en mettant l'accent sur leur opérationnalité, leur cohérence et le développement de la coopération interarmées. Outre une réorganisation du commandement et de l'implantation territoriale des unités, et un effort de modernisation en matière d'armement nucléaire et conventionnel, le nouveau texte comporte des dispositions qui concernent les personnels. L'armée de Terre est la plus touchée, dont les effectifs doivent passer de 297 000 hommes à 225 000 en 1997. Toutes les catégories sont touchées, appelés comme militaires d'actives ou personnels civils. Ces réductions d'effectifs

<sup>1</sup> Entretien conseiller du groupe parlementaire socialiste au sein de la commission de défense du Congrès des députés, Madrid, juin 2003.

<sup>2</sup> *Le Monde*, 06/07/1990.

doivent accompagner la fermeture d'un nombre important d'installations, en Allemagne et en France. Un fonds de restructuration est par ailleurs annoncé afin d'accompagner la reconversion et les changements d'activité de ces personnels<sup>1</sup>. Dans le cas de l'Espagne, on l'a vu, la réforme lancée en 1991, qui met en place un modèle d'armée mixte, prévoit elle aussi une réduction drastique des effectifs militaires. Le plan « FAS 2000 » stipule que, alors qu'ils sont de 227 000 hommes en 1991, ils seront ramenés à 180 000 à l'horizon 2000. Outre une réduction du nombre d'appelés, il est ainsi prévu que l'armée de Terre d'une part, l'armée de l'Air et la Marine d'autre part, perdront respectivement 16 et 10 % de leurs cadres, officiers et sous-officiers, durant la même période<sup>2</sup>.

Ces initiatives prises en matière de réduction des effectifs militaires ont eu des répercussions sur la gestion des appelés dans les différents pays. De manière générale, il s'est principalement agi de mesures permettant de réduire leur nombre sans pour autant rompre avec le principe de la conscription. En France, outre une généralisation des procédures de report d'incorporation, la durée du service militaire qui était jusque-là de 12 mois passe à 10 mois en 1992. **En Espagne**, la loi de 1991 la fixe à 9 mois, mais déjà des voix s'élèvent pour la réduire à 6 mois. Par ailleurs, on assiste à l'émergence d'une approche inédite de la question du recrutement des personnels militaires :

« Nous avons alors un refus croissant du service militaire d'un côté et une décision politique de restructurer les FAS d'autre part. A ces deux facteurs s'en ajoutait un autre, qui était la recherche de FAS plus réduites, aux cadres plus jeunes, plus modernes dans leurs équipements... Il fallait boucler la boucle et décider : 1) du nombre de soldats dont on avait besoin ; 2) A quel modèle devaient répondre ces soldats en termes de formation, de qualification, d'activité ; 3) Et enfin apprécier si les citoyens qui accomplissaient leur service militaire répondaient bien à ce besoin ou s'il fallait rechercher une formule plus professionnelle, au sein de laquelle on aurait pu lier modernisation et professionnalisation des forces. »<sup>3</sup>

Cette déclaration d'un ancien responsable de la politique du personnel du ministère de la Défense espagnol mérite d'être retenue dans la mesure où elle présente une approche nettement désidéologisée des questions de recrutement en général et de la conscription en particulier. Loin de toute autre considération

---

<sup>1</sup> Sur le plan « Armées 2000 », voir A. Martel, « Armées 2000 : un système de transition », in A. Corvisier (dir.), *Histoire militaire de la France, vol. 4 « De 1940 à nos jours »*, Paris, PUF, 1994, p. 597 et s.

<sup>2</sup> Ministerio de Defensa, *Memoria de la IV legislatura (1989-1993)*, Madrid, Publicaciones de Defensa, 1993, p. 167.

<sup>3</sup> Entretien conseiller du groupe parlementaire socialiste au sein de la commission de défense du Congrès des députés, Madrid, juin 2003.

quant aux fonctions sociales ou politiques du service militaire, elle n'aborde celui-ci que de manière arithmétique et fonctionnelle. La conscription n'est jugée que par rapport aux évolutions que connaissent les effectifs militaires et l'apport qu'elle peut représenter pour assumer les tâches confiées aux FAS dans le cadre de leur restructuration. Même si, à l'époque, ce type de discours est loin d'être majoritaire, y compris au sein du PSOÉ dont est membre l'auteur de ces déclarations, il atteste l'évolution des représentations qui découlent des politiques de restrictions financières qui dominent la période.

De manière plus générale, la technocratisation du débat sur le recrutement des militaires que traduisent ces déclarations va se traduire aussi par une réflexion sur les modes de gestion des personnels des armées. **En France**, à partir de la fin des années 1980, l'armée de Terre va jouer un rôle pionnier dans l'expérimentation de nouvelles pratiques. A cette date en effet, un bilan est fait des blocages découlant des règles appliquées dans la gestion des carrières depuis l'adoption du statut général des militaires et des statuts particuliers au cours des années 1970. C'est principalement une absence de souplesse qui est incriminée par les responsables de la gestion des personnels<sup>1</sup>. Se posent notamment des problèmes dans l'avancement et la sélection des cadres, mais aussi pour leur recrutement et les conditions d'accès aux responsabilités. En l'occurrence, ce ne sont pas tant des lacunes des textes fondateurs des années 1970 que les nouvelles conditions créées par le contexte de la fin des années 1980 qui sont évoquées : restriction budgétaire, réduction des effectifs appelés, multiplication des opérations extérieures. La réduction des effectifs et l'exigence de jeunesse qu'impose l'opérationnalité accrue des forces rendent ainsi nécessaires la définition de nouvelles règles permettant d'assurer le recrutement et le renouvellement des cadres<sup>2</sup>. Ce constat va conduire la Direction du Personnel Militaire de l'Armée de Terre (DPMAT) à édicter un « Plan de Modernisation de la Fonction Personnel » qui prévoit notamment le remplacement de la gestion « par armes » traditionnelle par une gestion « par compétence » ou « par métier ». Il s'agit principalement de davantage prendre en compte les qualifications et les expériences de chacun aux dépens de leur appartenance institutionnelle ou d'armes :

« Jusque-là, l'Armée de Terre avait une gestion par armes qui consistait à prendre comme critère essentiel l'appartenance à une armée et seulement ensuite l'acquisition ou la détention d'une compétence ou d'un métier. Ça posait des problèmes parce que dès lors qu'on était cavalier, la priorité était

---

<sup>1</sup> Pour un retour sur cette période, voir J.-C. Bertin, « Vers l'adaptation du système de gestion du personnel militaire de l'armée de Terre », *Défense Nationale*, mars 1996, p. 66-68.

<sup>2</sup> C. Raviart, « Les ressources humaines de l'armée de Terre : une nouvelle politique », *Défense Nationale*, nov. 1997, n° 11, p. 52.

donnée au fait qu'on était cavalier, alors que le principe de la gestion par métier veut qu'on donne la priorité à la compétence : si je suis informaticien, je fais mon avancement dans les métiers de l'informatique, peu importe mon arme d'appartenance. Le système ancien générait une certaine rigidité dans les règles de gestion et on n'utilisait pas à plein les compétences dont on disposait. »<sup>1</sup>

Malgré l'énonciation précoce de ces principes, leur mise en œuvre va fortement peser sur la gestion des personnels militaires et le débat qui l'entoure durant les deux premiers tiers des années 1990. Outre son extension à d'autres armées, la gestion par compétence va ainsi fortement peser sur le regard consacré aux questions de personnels par les structures en charge de leur suivie. Durant toute cette période, elle est considérée comme un des concepts en développement, appelé à devenir un des points clés de la politique des ressources humaines des armées<sup>2</sup>.

La rationalité de la conscription est donc mise en cause à la fois pour des raisons quantitatives, tenant aux restrictions budgétaires qui caractérisent les pays européens, mais aussi qualitatives, qui tiennent à l'évolution des modes de gestion des personnels. De plus en plus, c'est donc la rationalité de son maintien au regard des contraintes qui pèsent sur le secteur de la défense qui est mise en cause. En l'occurrence, cependant, on va assister dans certains pays à un débat sur le coût de la conscription et de son éventuel abandon.

### 3. 2. Les coûts des modèles de recrutement en débat

Alors même que les restrictions budgétaires dominent largement le débat sur la politique de défense dans les différents pays qui nous intéressent, il mérite d'être noté qu'une incertitude forte entoure les coûts d'une éventuelle réforme des politiques du personnel des armées.

Cette incertitude est bien entendu particulièrement forte pour les pays qui, les premiers, vont se lancer dans un passage à une armée professionnelle. **Aux Pays-Bas**, notamment, l'impact qu'a pu avoir l'aspect financier sur l'adoption d'un nouveau modèle de forces armées est minoré par certains acteurs<sup>3</sup>. Si cette contrainte financière apparaît moins déterminante, c'est d'abord parce que les

---

<sup>1</sup> Entretien direction du personnel militaire de l'armée de Terre, Paris, décembre 2003.

<sup>2</sup> C. Raviart, « Les ressources humaines de l'armée de Terre : une nouvelle politique », *op. cit.*, p. 52.

<sup>3</sup> « Les arguments financiers n'ont pas joué un grand rôle, au moins en dehors du ministère des finances. Les réductions d'effectif qui étaient programmées rendaient difficile toute comparaison sur ce point. » (entretien head of the directorate-general personnel, La Haye, 2004)

promoteurs de la réforme mettent avant tout l'accent sur la réduction d'effectifs que doivent subir les forces armées. Dans ce cadre, le recrutement de nouveaux engagés va régulièrement être sacrifié, on le verra, aux excédents de coûts que cela pourrait occasionner. Les transformations profondes dans lesquelles les forces néerlandaises sont alors impliquées rendent donc difficilement prévisibles les résultats économiques des mesures qui sont alors adoptées. La professionnalisation est malgré tout largement conçue comme un moyen de réduire le volume des armées et donc leur coût<sup>1</sup>.

Dans d'autres pays, en revanche, la fin des années 1980 et le début des années 1990 sont marqués par une réflexion sur les avantages financiers respectifs du maintien d'une armée de conscrits ou de son abrogation. C'est notamment le cas **en Espagne** où, on l'a vu, l'effort financier fourni en matière de défense est particulièrement limité. Une première enquête, publiée en 1986, tout en soulignant l'intérêt du passage à une armée professionnelle, concluait à un coût disproportionné avec les moyens dont disposait l'Espagne<sup>2</sup>. Dans cette perspective, les opposants à la réforme vont régulièrement la présenter comme irréaliste sur le plan économique pour mieux en contester le principe<sup>3</sup>. Leurs arguments sont d'autant plus forts que les estimations menées par les acteurs qui soutiennent une professionnalisation des armées, pour des raisons d'ordre social ou opérationnel principalement, restent peu claires quant à son impact financier. C'est le cas dans un ouvrage publié en 1990 par un spécialiste des questions de défense, qui occupe par ailleurs des responsabilités au sein des organisations de jeunes proches du *Partido Popular*. Alors même que l'auteur se déclare très nettement en faveur d'un abandon du service militaire obligatoire, l'examen qu'il fait de son coût est confus et il souligne la complexité des variables à prendre en compte<sup>4</sup>. Il compare les deux systèmes sur la base des dépenses en personnel des armées, des coûts d'infrastructure et d'entretien et d'utilisation des matériels, de productivité des armées, mais aussi de manière plus large au regard du coût qu'ils représentent pour la collectivité nationale, de leurs répercussions sur l'activité économique du pays, etc... L'auteur conclut à un surcoût du modèle professionnel par rapport à celui de l'armée mixte alors

---

<sup>1</sup> « Une armée de conscription est plus nombreuse qu'une force de volontaires, et la défense avait alors subi beaucoup de coupes budgétaires. » (entretien Relus Ter Beek, cité dans A. Kors, 't Is plicht dat ied're jongen. *Geschiedenis van de dienstplicht in Nederland*. Utrecht, Kwadraat, 1996).

<sup>2</sup> *Revista de Investigación Sociológica*, n° 36, octobre-décembre 1986.

<sup>3</sup> Entretien cabinet technique du directeur de la guardia civil. Madrid, le 26/11/03. La personne interrogée a été un des responsables des jeunes du Partido Popular au début des années 1990.

<sup>4</sup> « Le problème comporte une grande complexité, en raison du nombre de chiffres à prendre en compte, mais aussi du fait de la difficulté à les obtenir. Ce à quoi nous allons procéder est donc une approximation méthodologique des coûts de chaque modèle de recrutement. Une approximation suffisamment proche de la réalité, mais une approximation quand même, de l'augmentation de coût que supposerait pour notre pays l'adoption d'un système de recrutement exclusivement volontaire. » (I. Cosidó, *El servicio militar en los 90 : perspectivas de cambio*, op. cit., p. 120)

en vigueur en Espagne, encore accentué par les nécessaires restructurations des effectifs qui lui apparaissent indissociables d'une réforme. Ça n'est qu'au terme d'un calcul prospectif intégrant les répercussions de la réforme sur la productivité nationale et les gains de rendement au sein des forces armées qu'il arrive à un bilan plus favorable à la formule professionnelle<sup>1</sup>. En mai 1996, alors que la décision de professionnaliser les armées a fait l'objet d'un accord entre les partis de la majorité gouvernementale, il ne peut encore conclure qu'à un « paradoxe économique » de l'armée professionnelle, plus coûteux pour l'Etat sur le plan budgétaire, mais plus économique pour l'ensemble de la société, dès lors qu'on en examine les effets dans une perspective plus globale<sup>2</sup>.

**En France**, on assiste à des hésitations tout aussi nettes sur les coûts financiers des différents modèles de recrutement. Pendant longtemps, va prévaloir l'idée que l'abandon de la conscription impliquerait un surcoût peu compatible avec la part du budget de la défense consacré à la gestion des personnels. En 1990, un rapport parlementaire rédigé par F. Hollande, député socialiste, estimait qu'un abandon de la conscription impliquerait une augmentation de 15 à 20 milliards de francs des dépenses militaires, principalement liée à l'augmentation des rémunérations et charges sociales<sup>3</sup>. Le député concluait la présentation de ses réflexions dans le cadre d'un colloque en soulignant les bouleversements qui en résulteraient pour l'équilibre du budget de la défense<sup>4</sup>. Ce constat était pourtant immédiatement mis en cause par un économiste évoquant les facteurs, allant du temps d'instruction durant lequel un appelé n'est pas militairement efficace à la perte pour la société que peut représenter l'immobilisation sous les drapeaux de jeunes gens susceptibles d'apporter par ailleurs leur contribution à la richesse nationale, oubliés par le député<sup>5</sup>. De manière générale, l'impact économique et financier d'une réforme des modes de recrutement des armées reste donc largement méconnu au début des années 1990. J.-P. Lecomte a souligné que les analyses financières qui sont alors menées visent avant tout à justifier des décisions qui ont été prises par ailleurs, la France se caractérisant par une

---

<sup>1</sup> *Ibid.*, p. 137.

<sup>2</sup> « Le calcul du coût des différents modèles de service militaire suscite un paradoxe économique qui a donné lieu à beaucoup de malentendus : l'armée professionnelle, qui est incontestablement plus chère pour l'Etat en termes budgétaires, se révèle en même temps globalement plus économique pour la société dans son ensemble. » (I. Cosidó Gutiérrez, « Un Ejército profesional para la España del 2000 », in V. Fernández Vargas, I. Cosidó Gutiérrez, *El servicio militar en España. Argumentos a favor y contra del servicio militar obligatorio*, Ensayos INCIPE, n° 14, Madrid, mai 1996, p. 58).

<sup>3</sup> F. Hollande, *Rapport fait au nom de la commission des finances, de l'économie et du plan sur le projet de loi de finances pour 1991 (Annexe n° 39)*, Paris, Assemblée Nationale, 1991.

<sup>4</sup> F. Hollande, « Les incidences budgétaires d'un éventuel abandon de la conscription », in B. Boëne, M.-L. Martin (dir.), *Conscription et armée de métier*, Paris, Fondation pour les études de défense nationale, 1991, p. 234.

<sup>5</sup> J. Fontanel, « Armée de métier et économie nationale », in B. Boëne, M.-L. Martin (dir.), *Ibid.*, p. 245.

faiblesse notable des investigations et du débat public autour de ces questions<sup>1</sup>. Ce qui mérite également d'être noté est la manière avec laquelle les responsables du ministère de la Défense ou des Etats-majors vont s'en remettre aux estimations des politiques sur ces questions. Les hésitations et tergiversations qui caractérisent les politiques se retrouvent en effet largement parmi les militaires et les administratifs :

« Avant la professionnalisation, en 1990-1993, il y avait énormément de rapports sur la professionnalisation. Moi j'avais participé au livre blanc. Il y avait deux écoles à l'époque. Une école qui disait que ça coûterait pas beaucoup plus cher, l'école Fillon, et une école qui disait que ça coûterait beaucoup plus cher, l'école Hollande. »<sup>2</sup>

Alors même que le passage à une armée professionnelle constitue une éventualité de plus en plus envisageable, les évaluations qui sont faites sur le plan financier restent sommaires, y compris au sein des instances les plus impliquées dans la réflexion prospective :

« Je ne sais pas s'il y a au beaucoup de débat : j'étais à la Direction des affaires Stratégiques jusqu'en 1995 où on travaillait sur la conscription, six mois plus tard Chirac a professionnalisé. On y pensait depuis la chute du mur de Berlin et on avait fait des hypothèses sur les coûts où on disait que ce serait énorme parce qu'on raisonnait à effectifs égaux. »<sup>3</sup>

La manière dont est traitée la question du coût d'une éventuelle réforme des modes de recrutement des armées en Espagne et en France montre donc d'abord les limites d'une approche purement economiciste. La professionnalisation est d'autant moins le résultat mécanique d'une restriction des dépenses militaires des Etats européens que lorsque la décision d'abandonner la conscription est adoptée, le coût de celle-ci reste largement méconnue et soumise à débat. Dans les deux pays que l'on vient d'évoquer, l'impact de ces débats est d'autant plus réduit que le passage à une armée de métier est très largement dicté par des considérations extra-financières, tenant notamment dans le cas de l'Espagne, à la délégitimation dont a fait l'objet le service militaire depuis les années 1980.

---

<sup>1</sup> J.-P. Lecomte, « *Entre mythes des fonctions sociales et incertitudes de faisabilité : la suppression du service militaire en France* », *op. cit.*, p. 174 et s.

<sup>2</sup> Entretien direction des affaires financières/ministère de la Défense, Paris, juillet 2003.

<sup>3</sup> Entretien division plans, programmes, évaluation/Etat-major des armées, Paris, décembre 2003.

En bref :

On le voit, on retrouve dans les quatre pays qui nous intéressent des éléments de débat comparables. Les trois thèmes que sont la légitimité sociale et politique de la conscription, les exigences du nouveau contexte international et l'impact des restrictions budgétaires dans le domaine s'y retrouvent dans le débat public. De manière uniforme, l'idée que la conscription a atteint ses limites y est à peu près également diffusée. Des nuances apparaissent en revanche dès lors que l'on examine les raisons invoquées pour justifier cet essoufflement de la conscription. A un pays comme l'Italie, où ce sont des considérations opérationnelles qui sont mises en avant, ou comme les Pays-Bas, où les considérations financières sont très fortes, s'oppose l'Espagne où l'hostilité de la population à l'encontre de la « *mili* » condamne cette dernière indépendamment de toute autre considération. L'attachement extrêmement fort dont fait l'objet l'institution du service militaire en France va contribuer à freiner la prise en compte d'autres considérations, opérationnelles ou financières, pour envisager une éventuelle réforme des modes de recrutement des armées. Loin d'être simplement anecdotiques, ces disparités méritent d'être notées dans la mesure où elles apportent un premier éclairage sur les motivations qui guident les acteurs dès lors que ces derniers mettent en cause la conscription ou envisagent un passage à la professionnalisation. Elles vont notamment peser sur la manière dont vont être adoptées les décisions d'un passage à une armée de volontaires et sur leur mise en forme.

## CHAPITRE 2 :

### LA DECISION DE PROFESSIONNALISER

Comme on l'a vu, les caractéristiques propres à chaque pays et à la structuration de sa politique de défense ont infléchi la manière dont la gestion de la ressource humaine des armées y était appréhendée. Si ces éléments sont précieux pour apprécier les conditions dans lesquelles la professionnalisation a été abordée, elle tend à minorer le rôle qu'ont pu jouer les acteurs dans la mise en forme de celle-ci. Dans cette perspective, il apparaît nécessaire de s'arrêter sur le moment de la décision et le traitement réservé à ce problème. Pour ce faire, une approche décisionnelle de la professionnalisation apparaît précieuse.

La professionnalisation des armées a déjà fait l'objet d'une approche décisionnelle<sup>1</sup>, notamment dans le cas de la France ou de l'Espagne<sup>2</sup>. Ces travaux se sont principalement intéressés à la genèse de la décision de professionnaliser et aux rôles respectifs qu'avaient pu y tenir différents acteurs politiques ou administratifs. Ils présentent comme intérêt principal d'identifier les éléments de contexte et les personnalités ayant joué un rôle déterminant dans l'abandon de la conscription. Ils laissent plus volontiers de côté, en revanche, l'impact qu'a pu avoir le processus de décision sur la mise en forme de la professionnalisation et la définition du problème constitué par le passage à une armée de métier. Sans postuler que les spécificités de ce processus enferment à elles seules le sort de la réforme dans son intégralité, il apparaît nécessaire en effet de souligner qu'elles ont pu contribuer à lui attribuer des significations particulières et, ce faisant, à peser sur la nature des solutions envisagées dans chaque pays.

En ce qui concerne la décision en elle-même du passage à une armée professionnelle, on retrouve un certain nombre de similitudes quant à l'intervention des différents acteurs et à la répartition des tâches qui leur incombent. Ces similitudes n'excluent pas cependant que des disparités apparaissent en ce qui concerne la mise en forme de la décision et les modalités concrètes retenues pour opérer ce passage.

---

<sup>1</sup> B. Irondele, « La réforme des armées en France : genèse d'une décision politique », in P. Vennesson (dir.), *Politiques de défense : institutions, innovations, européanisation*, op. cit., p. 209-279.

<sup>2</sup> J. Martinez Paricio, F. Labatut, op. cit., 2002.

## 1. La prise de décision : la faiblesse des analyses prospectives

Compte tenu de l'ampleur de la réforme constituée par le passage à une armée professionnelle, les politiques ont bien entendu occupé un rôle de premier plan dans l'adoption de la décision prononçant l'abandon de la conscription. Les militaires n'ont pour leur part tenu qu'une position secondaire, se limitant à acquiescer à celle-ci.

### 1. 1. Un rôle déterminant des politiques

Dans les quatre pays qui nous intéressent, le processus décisionnel ayant conduit à l'abandon de la conscription est très largement dominé par les représentants du pouvoir exécutif. Cette prédominance des instances gouvernementales n'exclut pas cependant que les parlementaires aient eu un rôle dans l'adoption de cette décision.

#### *1. 1. 1. Un processus décisionnel dominé par les exécutifs*

A propos de la France, les spécificités de la V<sup>e</sup> République, qui accordent à l'exécutif, et plus particulièrement au président de la République, un rôle déterminant dans le lancement des réformes ont abondamment été soulignées. Dans cette perspective, le rôle marginal joué par les parlementaires dans le domaine de la défense est fréquemment évoqué. Les conditions dans lesquelles est produite la décision de passer à une armée professionnelle ne déroge pas à cette règle. On constate cependant qu'il en va de même dans les autres pays européens de notre enquête, y compris lorsque ceux-ci se caractérisent en général par un rôle plus marqué des instances parlementaires.

B. Irondelle parle d'une « réforme présidentielle », pour souligner le rôle central assumé par J. Chirac dans le lancement de la professionnalisation **en France**<sup>1</sup>. Certes, comme il le souligne, le passage à une armée professionnelle fait alors partie des hypothèses défendues par un certain nombre de personnalités

---

<sup>1</sup> B. Irondelle, « La réforme des armées en France : genèse d'une décision politique », in P. Vennesson (dir.), *Politiques de défense : institutions, innovations, européanisation*, op. cit., p. 246.

politiques. Au sein du RPR, F. Fillon, proche du candidat Chirac, s'est illustré dans la défense de cette solution et s'est montré particulièrement actif pour qu'elle soit intégrée au sein du programme élaboré en vue de la campagne des élections présidentielles de 1995. B. Irondelle souligne cependant que le futur président reste extrêmement prudent sur ce thème et préfère utiliser le terme vague de « professionnalisation », susceptible d'être compris comme une simple accentuation du nombre de personnels engagés au sein de l'armée mixte confortée par le livre blanc de 1994. L'auteur souligne ainsi que l'orientation progressive vers la solution d'une suspension de la conscription est due à la seule initiative du président de la République et de l'expérience qu'il retire de ses premiers mois au pouvoir en 1995. Un autre signe de l'implication présidentielle dans le lancement de la réforme apparaît dans le conflit latent qui se développe entre le président et les élites administratives et militaires du ministère de la Défense. En juillet 1995, J. Chirac convoque la réunion d'un comité stratégique, chargé d'élaborer des scénarii d'évolution possibles pour les armées françaises. Présidé par le ministre de la Défense, il regroupe les principaux responsables civils et militaires du ministère : le chef d'état major des armées, les trois chefs d'état major, le directeur des affaires stratégiques, le chef du contrôle général, etc... Il travaille en liaison avec les services du ministère et est organisé en cinq groupes de travail, abordant différents aspects de la politique de défense : « avenir de la dissuasion nucléaire », « restructuration de l'industrie de défense », « modernisation de la gestion de la défense », « adaptation des forces classiques et nouveaux modèles d'armées », « accroissement de la professionnalisation et service national ». Les conclusions du comité stratégique sont reprises dans le cadre du Conseil de défense, instance présidée par le président de la République, qui se réunit régulièrement entre septembre 1995 et février 1996. C'est à l'occasion de l'une de ces réunions en novembre 1995, que les propositions du comité stratégique vont faire l'objet d'un premier rejet par le président de la République. Celui-ci conteste en effet la trop grande focalisation des membres du conseil sur le modèle de l'armée mixte et va demander qu'un modèle d'armée entièrement professionnelle lui soit soumis<sup>1</sup>. Le malentendu entre les sommets de la hiérarchie du ministère de la Défense et le président de la République sera finalement tranché par l'annonce le 22 février 1996, par le président de la République, de son choix en faveur d'une armée entièrement professionnalisée.

Le rôle déterminant assumé par J. Chirac dans la mise sur agenda et le lancement de la mise en place d'une armée entièrement professionnalisée incite B. Irondelle à voir dans l'élection de ce dernier en 1995 une « fenêtre d'opportunité politique » qui a largement décidé d'une professionnalisation

---

<sup>1</sup> *Ibid.*, p. 254.

totale des armées qui, si elle était régulièrement évoquée jusque-là, n'en restait pas moins en suspens<sup>1</sup>. Elle correspond à une conjonction des problèmes identifiés en matière de défense — recomposition du contexte international, restrictions budgétaires et crise de légitimité de la conscription —, des solutions envisageables, et du temps politique, marqué par une alternance électorale et l'accès au pouvoir d'un président de la République à la légitimité forte et disposant d'une durée de mandat assurée lui permettant de mener à bien des réformes de fonds<sup>2</sup>. On trouve des conditions similaires dans la manière dont le passage à une armée professionnelle a été lancé dans d'autres pays européens. Le cas le plus proche est probablement celui de **l'Espagne**. On l'a vu, les nouvelles missions auxquelles est confronté le pays, l'explosion de l'objection de conscience et des phénomènes d'insoumission, provoquent un fort débat autour du maintien de la conscription dès le début des années 1990. Malgré cette pression croissante, les élites politiques espagnoles restent majoritairement attachées au maintien de la conscription, ce qu'illustre le vote commun des deux principales forces politiques, le PSOE et le PP, en faveur de la loi du 20 décembre 1991 sur le service militaire, qui généralise le modèle d'une armée mixte<sup>3</sup>. Pourtant, si le maintien de la conscription recueille le soutien de la majorité des deux partis, des opinions discordantes se manifestent, notamment au sein de la droite espagnole. On l'a vu, l'UCD d'Adolfo Suarez avait été à l'origine d'une première proposition de mise en place d'une armée entièrement professionnelle au cours des années 1980. Si ce projet avait été emporté par le sévère échec électoral de l'ancien leader de la droite espagnole durant la transition, il va cependant trouver un écho au sein d'une partie du *Partido Popular*. En effet, les jeunes cadres du mouvement vont se prononcer en faveur de la professionnalisation totale des armées. Une association de jeunes est ainsi créée au sein du *Partido Popular*, qui réclame officiellement une telle réforme. Parmi leurs arguments, les plus forts sont la forte hostilité de la société espagnole au service militaire, à l'origine d'un essor de l'objection de conscience et de l'antimilitarisme, et la nécessité d'adapter l'outil de défense aux nouvelles conditions stratégiques. Pour une minorité, particulièrement attachée aux thèses libérales, cette prise de position repose aussi sur une réflexion sur le devoir de défense des jeunes à l'égard de leur pays :

« Dans notre cas, les jeunes du *Partido Popular*, il y avait un autre argument, qui concernait les rapports entre conceptions de la défense et liberté individuelle.

---

<sup>1</sup> *Ibid.*, p. 244.

<sup>2</sup> Pour une utilisation similaire de la notion de « fenêtre d'opportunité politique » dans un autre secteur de l'intervention étatique et sur l'impact des alternances politiques en matière de réforme des politiques publiques, voir Y. Surel, « Quand la politique change les politiques. La loi Lang du 10 août 1981 et les politiques du livre », *Revue Française de Science Politique*, vol.47, n°2, 1997, p.147-172.

<sup>3</sup> *Ley Orgánica 13/91*, « *Del servicio militar* ».

Nous considérons que la contribution à la défense du pays devait être le résultat d'une volonté individuelle et personnelle, et non d'une obligation. Mais nous étions très minoritaires sur ce point. »<sup>1</sup>

Si la position du *Partido Popular* évolue donc durant les premières années 1990, ses leaders ne se prononcent pas en faveur d'une suspension de la conscription. A la veille des élections législatives de 1995, le programme du parti reste prudent. Dans le prolongement de la loi de 1991, il évoque une professionnalisation progressive des forces armées espagnoles par accroissement du nombre d'engagés dans leurs rangs, avec un service militaire qui ne serait plus que d'une durée de six mois. Une fois passées les élections, ce sont les nécessités découlant de la constitution d'un gouvernement qui vont amener le *Partido Popular*, et son leader José María Aznar, à faire référence à une professionnalisation totale des forces armées à plus brèves échéances. Pour constituer une majorité, le futur président du gouvernement va en effet se tourner vers les élus du parti de la droite catalane *Convergència i Unió*. Peu sensibles au mythe intégrateur de la mili<sup>2</sup>, les leaders de ce dernier vont faire du passage à une armée professionnelle une des conditions de leur ralliement<sup>3</sup>. En mai 1996, le nouveau président du gouvernement va donc annoncer son intention de rompre avec la pratique de la conscription.

La manière dont va être annoncée la professionnalisation totale des armées espagnoles diffère sensiblement de celle qui prévaut en France, principalement du fait de la nature parlementariste plus marquée des institutions espagnoles. Le rôle particulier assumé par les partis en est une illustration. Il n'en reste pas moins que, comme en France, l'alternance politique joue un rôle majeur dans une décision qui rompt avec un processus de transformation progressive de l'armée mixte. Alors même que dans les deux pays les limites de la conscription sont largement débattues par les acteurs politiques, les résultats des échéances électorales vont avoir un effet déterminant pour inciter les représentants de l'exécutif à franchir le pas d'une réforme radicale. Même si, comme dans la plupart des pays européens, la professionnalisation est dans l'air du temps, ce sont les semaines, voire les jours dans le cas de l'Espagne, qui suivent leur

---

<sup>1</sup> *entretien cabinet technique du directeur de la guardia civil, Madrid, novembre 2003.*

<sup>2</sup> B. Labatut, J. Martínez-Paricio, « L'Espagne : vers l'armée de métier », *Défense Nationale*, n° 11, 1996, p. 64.

<sup>3</sup> « L'horizon de la professionnalisation s'est rapproché quand le PP a dû obtenir une majorité absolue avec le soutien de la CiU. La CiU faisait pression en faveur de la professionnalisation et en a fait une des conditions de l'accord. Le PP a donc lancé le processus de professionnalisation et a demandé aux parlementaires d'élaborer le profil d'un nouveau modèle professionnel. » (*entretien cabinet technique du directeur de la guardia civil, Madrid, novembre 2003*)

arrivée au pouvoir qui décident d'un choix qui n'aurait peut-être pas été adopté sans cela.

Comme on le verra, la **situation italienne** est notablement différente, puisque le passage à une armée de métier s'y est fait de manière beaucoup plus progressive et avec un rôle fort de l'institution parlementaire, et des Etats-majors, dans ce processus. En 1996, par exemple, après l'arrivée au pouvoir du gouvernement de centre droit de Romano Prodi, c'est la commission de défense du Parlement qui va prendre l'initiative d'une enquête sur la réforme de la conscription. Ce n'est qu'en 2000 qu'une loi du 14 novembre stipule que les forces armées italiennes devront être progressivement composées exclusivement de professionnels, le gouvernement étant alors habilité pour prendre les décrets nécessaires à cette mutation. Ce faisant, la mise en place de la réforme reflète la prééminence des partis et des instances parlementaires dans la fabrication de la politique de défense italienne. Il a été montré, en effet que la commission de défense de la chambre des députés constituait le lieu de méditation par excellence des intérêts en présence au sein du secteur<sup>1</sup>. Cette situation ne doit pourtant pas faire ignorer le rôle assumé par le gouvernement dans la mise en forme de la décision. Cela a notamment été le cas en 2001 lorsque le gouvernement récemment désigné de Silvio Berlusconi, soucieux de réexaminer en profondeur la politique suivie par son prédécesseur, a avancé la date de disparition totale de la conscription à 2005 plutôt que 2007. Dans les faits, on le verra, les textes nécessaires à la réalisation de cette décision n'ont pourtant pas été adoptés.

**Les Pays-Bas**, pour leur part, illustrent nettement le rôle assumé par les exécutifs dans le lancement du passage à une armée professionnelle. En effet, la suppression de la conscription y a été menée à l'initiative du ministre de la Défense socialiste Relus Ter Beek. Alors que le pays est engagé dans un processus de restructuration de ses forces armées et de réduction de leurs effectifs, il fait connaître dès 1991 son intention de supprimer la conscription. Formellement, il suspend pourtant sa décision définitive, dans l'attente des conclusions d'une commission parlementaire formée pour l'occasion, la commission Meijer, chargée d'apprécier le bien-fondé d'une telle réforme. Dès 1992, pourtant, avant même que la commission n'ait rendu les résultats de ses réflexions, il fait connaître son choix en faveur d'une armée professionnelle, entériné par un livre blanc sur la défense de 1994. Alors même que ce choix suscite des réactions d'hostilité, y compris au sein du gouvernement

---

<sup>1</sup> C. d'Amore, *Governare la difesa. Parlamento a politica militare nell'Italia repubblicana*, Milan, FrancoAngeli, 2001, p. 68 et s.

néerlandais, le ministre de la Défense apparaît ainsi comme l'artisan essentiel de la réforme<sup>1</sup>.

Même si, formellement, les membres des gouvernements apparaissent comme les acteurs principaux de la décision de professionnaliser, celle-ci va faire l'objet d'un débat public au sein d'un certain nombre d'arènes de discussion.

### *1. 1. 2. Les conditions du débat public*

Malgré le point commun que constitue le rôle assumé par les exécutifs gouvernementaux dans le lancement des réformes, des disparités apparaissent cependant quant aux modalités selon lesquelles est organisé un débat à propos de la réforme. Sur ce plan, la France apparaît nettement à part, du fait du faible nombre d'acteurs impliqués dans ces réflexions.

Le lancement de la professionnalisation **en France** se caractérise en effet par la dimension restreinte des arènes de discussion autour du projet. On l'a vu, le comité stratégique formé à l'initiative de C. Millon, ministre de la Défense, a pour mission de soumettre plusieurs modèles d'armée au président de la République. Une fois que ce dernier fait connaître sa préférence en faveur d'une formule professionnelle, lors du conseil de défense du 30 novembre 1995, le comité stratégique va en planifier la mise en oeuvre. Avant même l'annonce publique de la réforme, le 22 février 1996, les principales modalités de celles-ci ont été définies. Outre les Etats-majors, qui mettent à profit l'hiver 1995-1996 pour définir leurs forces respectives, la Direction des Affaires Stratégiques du Ministère de la Défense joue un rôle pilote dans les débats. C'est par la confrontation entre les besoins opérationnels à satisfaire et les moyens financiers disponibles qu'est ainsi établi le profil de la future armée professionnelle. Même si, formellement, le lancement de la réforme est subordonné au vote par le Parlement de la loi de programmation militaire 1997-2002<sup>2</sup>, l'adoption de celle-ci intervient dans le prolongement direct des réflexions menées précédemment<sup>3</sup>. Le rapport annexé à cette loi de

---

<sup>1</sup> A. Kors, *'t Is plicht dat ied're jongen. Geschiedenis van de dienstplicht in Nederland, op. cit.*

<sup>2</sup> Loi n° 96-589 du 2 juillet 1996 « relative à la programmation militaire pour les années 1997 à 2002 ».

<sup>3</sup> « Le conseil de défense du 30 novembre 95 a tranché sur le choix de l'armée professionnelle et sur le volume financier. Partant de là on a eu un hiver chargé qui a abouti à l'annonce du président le 22 février, l'affaire étant bouclé par les Etats-majors trois semaines auparavant, chacun ayant bâti avec son enveloppe l'armée qu'il pouvait se payer en effectifs et en équipements. En fait, dans les processus du ministère, on peut qualifier ça d'exercice de planification. On a fait une planification à 15 ans, avec un modèle d'armée, un contrat opérationnel qui découlait des analyses du livre blanc, légèrement amendé par le rapport les évolutions stratégiques qu'on trouvait dans l'annexe de la loi 1997-2002, et, bien sûr, un cadrage financier. On a fait un exercice de planification, acté par le

programmation présente les motifs d'adoption et les principaux traits du nouveau modèle d'armée devant être réalisé à l'horizon 2015, dit « modèle 2015 »<sup>1</sup>. Alors même que ce texte constitue l'outil privilégié de mise en forme de la décision de professionnaliser, son élaboration et son adoption sont considérées comme un des aspects « les plus faciles » auxquels ont à faire face les acteurs impliqués dans l'élaboration de la réforme<sup>2</sup>.

La restriction des cercles d'acteurs associés au principal texte élaboré pour lancer la réforme contraste avec les procédures suivies dans les autres pays de notre étude. Dans chaque cas, en effet, la décision de professionnaliser s'accompagne de la mise en place de structures chargées de se prononcer publiquement sur son bien-fondé et éventuellement sur les conditions de son lancement. **Aux Pays-Bas**, par exemple, même si le ministre de la Défense apparaît comme le principal promoteur de la réforme, les parlementaires, voire des « experts » extérieurs au ministère de la Défense, vont être mobilisés pour mener la réflexion sur ces questions. A la différence du gouvernement belge qui a lancé la professionnalisation de ses forces quelques mois auparavant sans mener d'études approfondies sur les conséquences d'une telle décision, les dirigeants néerlandais affichent au départ une volonté d'apprécier la faisabilité, notamment en termes de recrutement, d'un éventuel passage à une armée professionnelle<sup>3</sup>. C'est le cas avec la constitution en mars 1991, à la demande du ministre Relus Ter Beek, d'un comité chargé de conseiller le Parlement sur la décision à adopter. Dirigé par le député socialiste Wim Meijer, il regroupe des parlementaires de droite et de gauche mais associe également des universitaires. Le comité est chargé de se prononcer sur le maintien de la conscription ou sa suppression, en tenant compte des conditions spécifiques à la politique de défense néerlandaise du début des années 1990<sup>4</sup>. Les réflexions sont ainsi menées selon quatre axes : que signifie le maintien ou la suppression de la conscription au regard de la constitution ? Que signifie le maintien ou la suppression de la conscription au regard de l'évolution de la situation internationale ? Quels sont les effets de ce maintien ou de cette suppression pour la gestion des personnels des forces armées ? Quels en seront les

---

*président en février 96, et on en a déduit la première loi de programmation 97-02, avec une programmation des effectifs, des ressources titre III, des équipements... » (entretien division études, planification, finances/Etat-major de l'armée de Terre, Paris juillet 2003)*

<sup>1</sup> Rapport annexé à la loi 96-589 du 2 juillet 1996.

<sup>2</sup> « C'était l'été 1996 [l'adoption de la loi de programmation militaire]. Ça m'a moins marqué, même si je l'ai suivie, mais c'était plus facile par rapport aux autres sujets. » (entretien ancien directeur de la fonction militaire et du personnel civil/ministère de la Défense, Paris, décembre 2003)

<sup>3</sup> J. Van der Meulen, P. Manigart, « Zero Draft in the Low Countries : the Final Shift to the All-Volunteer Force », *op. cit.*, p. 325.

<sup>4</sup> *Commissie Dienstplicht, Naar dienstplicht nieuwe stijl. Den Haag SDU, 1992, p. 8.*

conséquences financières ? Ces travaux vont durer plus d'un an, le comité rendant son rapport en septembre 1992.

Si les réflexions du comité Meijer vont contribuer à susciter un certain débat public autour de la question des modes de recrutement des armées, elles ne vont avoir qu'un effet indirect sur les décisions effectivement adoptées. Avant même la fin de ses travaux, en effet, un conflit va se développer entre ses membres et le ministre de la Défense. Ce dernier va en effet faire savoir officieusement que quelles que soient leurs conclusions, il décidera de la suspension de la conscription, le climat politique ayant évolué en faveur d'une telle solution à ses yeux. Cette initiative va profondément déstabiliser le comité, le comportement du ministre suscitant des réactions émotionnelles fortes parmi ses membres, mais influant aussi sur l'orientation de leurs réflexions<sup>1</sup>. En septembre 1992, il va rendre un rapport conseillant la prorogation d'une conscription d'un nouveau type, organisée autour d'un service militaire pouvant osciller entre neuf et quinze mois, les volontaires y participant recevant un certificat attestant des compétences et des savoir-faire professionnels qu'ils auraient acquis durant cette période. Quelques minutes après la publication de ces résultats, cependant, une coalition de parlementaires faisait connaître son hostilité aux conclusions du comité<sup>2</sup>. En 1993, le ministère de la Défense publie une directive, *Prioriteitnota* (« revue des priorités ») qui définit les caractéristiques des futures forces armées. Contre l'avis du comité Meijer qui considère impossible le passage à une armée professionnelle, elle prévoit une réduction des effectifs de 30 à 40% selon les armées, tandis que la conscription devrait être définitivement supprimée au 1<sup>er</sup> janvier 1998.

La part laissée à des acteurs extérieurs aux structures gouvernementales dans la mise en forme de la réforme va en revanche être nettement plus marquée **en Espagne**. Une fois faite l'annonce d'une professionnalisation totale des forces armées, notamment par la directive de défense nationale adoptée le 20 décembre 1996<sup>3</sup>, une commission mixte regroupant des représentants du Congrès des députés et du Sénat, les deux assemblées constitutives du Parlement espagnol, fut constituée en 1997. La constitution de cette commission obéit à un double objectif pour les promoteurs de la réforme.

---

<sup>1</sup> *Le ministre de la Défense écourte sa séance de travail avec le comité, prétextant d'autres rendez-vous importants. Le soir même, en sortant de leur réunion, les membres du comité Meijer découvriront, à la télévision, le ministre en train d'assister à une rencontre internationale de football au Danemark (entretien membre du comité Meijer, 2004).*

<sup>2</sup> « Dix minutes après la présentation du rapport, les politiciens ont dénoncé ses conclusions. Ils n'avaient même pas pris le temps de le lire. » (*Ibid.*)

<sup>3</sup> « *Directiva de Defensa Nacional 1/96* », in *Ministerio de Defensa, Memoria de la VI Legislatura (1996-2000), Publicaciones de defensa, Madrid, 2000, p. 461.*

Formellement, d'abord, elle reprend une procédure déjà adoptée lors de la confection de la loi sur le service national de 1991. Mais surtout, elle vise à reproduire le consensus politique qui s'était dégagé entre la majorité et l'opposition parlementaire lors du vote de cette loi<sup>1</sup>. Durant plusieurs mois, la commission mixte va ainsi auditionner des responsables du ministère de la Défense et des Etats-majors espagnols, mais aussi des personnalités étrangères, des universitaires, des experts et des représentants de différents organismes ou associations ayant un lien avec la défense<sup>2</sup>. Même si cette commission est conçue pour étudier les modalités du passage à une armée entièrement professionnalisée, le gouvernement et sa majorité ayant fait connaître leur intention en ce sens, elle va cependant être le lieu d'un âpre débat entre partisans et opposants à la réforme<sup>3</sup>. Les représentants du PSOE, toujours attachés au maintien d'une armée mixte, mettent en cause le manque de planification et d'anticipation qui caractérise selon eux la décision prise par le gouvernement<sup>4</sup>. Les débats sont d'autant plus animés que l'opposition se prévaut de l'expertise qu'elle a acquise durant près de quinze ans d'une politique de modernisation et de réforme des forces armées, alors que les spécialistes de ces questions au sein du *Partido Popular* sont encore rares<sup>5</sup>. Les élus de l'opposition jugent alors les projets du gouvernement irréalistes sur deux points : le premier concerne le volume des effectifs à atteindre, le *Partido Popular* penchant alors pour une fourchette oscillant entre 160 000 et 180 000 hommes. Par ailleurs, les socialistes contestent le nombre trop élevé de cadres (50 000) qui est alors prévu. La première disposition implique selon eux un rythme de recrutement des forces armées sans commune mesure avec la ressource disponible dans la société espagnole, tandis que la seconde leur apparaît porteuse de dysfonctionnements.

---

<sup>1</sup> « En 1997, la création de la commission mixte Sénat-Congrès des députés a été décidée. Le choix d'une commission mixte tenait au fait qu'en 1991, le modèle de l'armée mixte avait lui-même été élaboré au sein d'une commission de ce type, ce qui avait permis d'arriver à un consensus. C'était donc un moyen de chercher à nouveau un consensus sur le modèle de la future armée. » (entretien cabinet du directeur de la guardia civil, Madrid, novembre 2003)

<sup>2</sup> B. Labatut, J. Martinez Paricio, *La professionnalisation des armées en Espagne*, op. cit. p. 61.

<sup>3</sup> « L'objectif de la commission était de dégager un consensus autour de la politique de défense, mais nous avons rencontré des difficultés pour l'établir car il y avait un fort attachement au modèle de l'armée mixte que le PSOE avait établi en 1991. En outre, il y avait des désaccords sur le volume des futures forces armées et sur le calendrier à respecter pour professionnaliser. » (Le président de la commission mixte Sénat-Congrès, entretien cité in W. Genieys, J. Joana, C. Koudjil, A. Smith, *Armées professionnelles et politiques de reconversion*, Paris, Les Documents du C2SD, n°37, mai 2001., p. 48)

<sup>4</sup> entretien analyste de l'association Harka. *Estudios sobre Seguridad y Defensa*, proche du PSOE, entretien Madrid, juin 2003.

<sup>5</sup> Entretien conseiller du groupe parlementaire socialiste de la commission de défense au Congrès, Madrid, juin 2003.

Le rapport rendu par la commission mixte le 28 mai 1998 reflète ces tensions. En effet, le texte comporte deux options concernant les effectifs des futures forces armées : l'une à 170 000 hommes, dont 50 000 cadres et une à 150 000 hommes, dont 48 000 cadres, le gouvernement étant incité, dès le lancement de la réforme, à adapter les objectifs en fonction des circonstances<sup>1</sup>. Des considérations financières et de budget sont également évoquées, le gouvernement étant appelé à maintenir l'effort financier nécessaire jusqu'à la pleine réalisation de la réforme au 31 décembre 2002. Mais les débats ne se limitent pas à ces questions purement quantitatives. En effet, la commission mixte va examiner différents aspects de l'organisation des futures armées : la durée des contrats offerts aux engagés, les modalités de recrutement et de formation de ces derniers, celles de leur avancement sont ainsi débattues par les parlementaires. La confection de la loi de professionnalisation elle-même, qui se déroule du mois de septembre 1998 au mois de mai 1999 reflètera cette même implication des élus dans la planification des futures forces armées : pas moins de 386 amendements seront présentés par les députés, tandis que les sénateurs en déposeront 300 à l'occasion de la navette que fait le projet de loi gouvernemental devant les deux chambres. Malgré l'intensité de ces débats, ils sont dominés par une ambiance studieuse, les représentants de l'opposition n'hésitant pas à souligner la bonne entente régnant entre élus de tous bords<sup>2</sup>. A la différence de la situation française, notamment, où le profil de la future armée a été élaboré dans des cercles restreints aux élites politiques et administratives intéressés à la définition de la politique de défense, le processus de professionnalisation espagnole est plus marqué par une intervention forte des élus et par une volonté précoce de remise à plat de l'ensemble des dispositifs organisant les conditions de vie et de travail des personnels des armées. La mise en place progressive dont l'armée professionnelle a fait l'objet en Italie, comme on le verra, rapproche ce dernier pays du cas espagnol.

L'annonce des réformes de professionnalisation confirme d'abord le constat, fait depuis longtemps par l'analyse des politiques publiques, qu'au-delà du décideur formel, les configurations d'acteurs susceptibles de participer à leur élaboration peuvent être fluctuant. En ce qui concerne nos quatre pays, la

---

<sup>1</sup> « Dictamen de la comisión mixta, no permanente, para establecer la formula y plazos para alcanzar la plena profesionalización de las fuerzas armadas », in *ministerio de Defensa, Memoria de la VI Legislatura (1996-2000)*, Madrid, Publicaciones de defensa, 2000, p. 472.

<sup>2</sup> Lors des débats au Congrès des députés, un député s'exprimant au nom du groupe socialiste déclare : « Pour commencer nous souhaitons nous associer à l'hommage rendu aux travaux de la commission. Nous pouvons féliciter le groupe de la majorité de cette attitude et je crois que l'on peut aussi féliciter les groupes de l'opposition, pour notre constance et nos capacités d'analyse, qui ont rendu possibles les modifications du projet de loi. » (*Ley de Régimen del Personal de las Fuerzas armadas. Trabajos Parlamentarios, Publicaciones de las Cortes Generales, Madrid, 2000, p. 275*).

France apparaît dans une situation particulièrement atypique, du fait du faible cercle des acteurs qui, au niveau politico-administratif, vont être associés à la prise de décision.

## **1. 2. La place des militaires**

Malgré les obligations de réserve qui leur incombent, les militaires n'ont bien sûr pas été étrangers à la prise de décision sur la professionnalisation. De manière générale, la réforme a fait l'objet d'un acquiescement de la part des autorités militaires, même si celui-ci a pris des formes différentes dans chaque pays. Sur ce point, cependant, les Pays-Bas constitue un cas particulier qui justifiera qu'il soit traité à part.

### *1. 2. 1. L'acquiescement des militaires*

De manière générale, les militaires ont largement été extérieurs à la décision de professionnaliser les forces armées. En Espagne, en France et en Italie, ils sont essentiellement intervenus pour mettre en forme les choix faits par leurs gouvernements respectifs.

Le rôle qu'a joué la hiérarchie militaire dans le lancement de la professionnalisation des armées **en Italie** constitue une originalité par rapport aux autres pays européens. Au lendemain de la chute du mur de Berlin, les militaires italiens étaient largement hostiles à une remise en cause de la conscription. Pour autant, ils ont été un des principaux moteurs de la réforme. S'ils insistent sur le rôle assumé par le gouvernement dans la mise en place de la réforme, ils soulignent en effet volontiers l'apprentissage progressif qu'ont constitué les années 1990 sur ce point. Au début de la décennie, en effet, les facilités que présente la conscription pour fournir à moindre coût une ressource humaine de qualité, assurent son succès auprès des cadres. Elle est encore perçue comme un moyen idéal d'assurer la défense du pays et l'intégration des armées au sein de la société. La crise du recrutement due à l'objection de conscience, l'accroissement du nombre d'opérations extérieures et l'évolution des moyens technologiques à mettre en œuvre vont cependant susciter une prise de conscience parallèle, des politiques mais aussi au sein des armées, des limites de la conscription. Les représentants de la hiérarchie militaire vont très tôt manifester leur soutien à une professionnalisation totale des forces armées : à l'occasion d'une enquête parlementaire menée par la commission de défense de la chambre des députés en 1998, les chefs d'État-major se sont ainsi prêts à

abandonner la conscription en raison des exigences inédites découlant des nouvelles missions assumées par leurs armées respectives<sup>1</sup>. Dans cette perspective, la décision, annoncée en 2000, d'une pleine professionnalisation des forces est volontiers perçue comme le résultat d'un consensus entre le pouvoir politique et les autorités militaires<sup>2</sup>.

Ailleurs, les autorités militaires vont jouer un rôle plus effacé dans le lancement de la réforme. Jusqu'en 1996, **les militaires français** restaient largement favorables au maintien de la conscription et ne réservaient que peu d'écho aux rares projets de professionnalisation totale lancés par des politiques. Cet attachement était particulièrement vrai dans l'Armée de Terre, pour laquelle les appelés constituaient sa main-d'œuvre privilégiée. Mais il était également partagé au sein de l'Armée de l'Air et de la Marine, où la proportion d'engagés était nettement plus forte. Dans l'Armée de l'Air, par exemple, si la question y est moins sensible, la conscription reste appréciée au début des années 1990<sup>3</sup>. Cet attachement reposait certainement largement sur le souci de maintenir une institution qui apparaissait indissociable de la place accordée aux armées au sein de l'Etat et de la société française dans son ensemble. Mais les répercussions du nouveau contexte international sur les modes de recrutement des armées et la conscription en particulier sont également en débat. Même si la guerre du golfe, on l'a vu, a mis en exergue les limites du service militaire en matière de projection, celui-ci n'a pas pour autant perdu tous ses attraits aux yeux de certains membres de la hiérarchie militaire. C'est notamment vrai dans le contexte de la confection du livre blanc de 1994, alors que les forces armées françaises sont impliquées dans un nombre croissant d'opérations de maintien de la paix à l'extérieur. Au sein de l'armée de Terre, par exemple, des voix s'élèvent pour souligner que la multiplication de ces opérations extérieures rend

---

<sup>1</sup> *Camera dei Deputati, Commissione IV Difesa, Riforma della leva e nuovo strumento militare. Indagini conoscitive e documentazione legislativa n. 8, Atti Parlamentari XIII legislatura, Roma, 1998, 2 Vol.*

<sup>2</sup> « Je peux difficilement dire qui a lancé l'idée le premier. Cela a été le point d'arrivée d'une évolution des politiques et des techniciens. [...] La rédaction de la loi sur la professionnalisation a été le résultat plus ou moins accidentel d'un processus à la fois technique et politique. Je n'ai pas d'élément montrant la prééminence des uns sur les autres. Les choses ne se sont pas faites en un jour et la situation à laquelle nous sommes arrivés est le fruit d'un accord et d'une symbiose entre les acteurs politiques et les techniciens, c'est-à-dire, les militaires. » (entretien Stato maggiore dell'esercito, Rome, juin 2004)

<sup>3</sup> A propos du contexte de 1996, un général de l'armée de l'Air nous a expliqué : « Je peux vous donner ma perception de commandant de base. Comme commandant de base, au contact des troupes, et même auparavant, j'ai toujours été satisfait de mes relations avec les appelés : à tous les postes, j'ai tout fait pour valoriser leur action, tant au plan technique, à travers des gens très qualifiés de tous types [...] Quand la décision de professionnaliser a été prise, je voyais bien la nécessité de professionnaliser pour rendre nos armées plus efficaces en opérations, mais je voyais bien aussi la perte potentielle pour les armées et pour le lien armée nation, même si le terme est un peu pompeux. » (entretien division plans, programmes, évaluation/Etat-major des armées, Paris, juillet 2003)

d'autant plus désirable le maintien des effectifs pléthoriques fournis par la conscription :

« Pour professionnaliser, on ne pouvait aller que vers une réduction des formats. Et ce débat se développait au début des années 1990, à une époque où l'Armée de Terre avait jusqu'à 20 000 hommes en opérations. Je me souviens de 1993, qui a été le pic : on était au Cambodge, en Somalie, dans les Balkans... et l'armée de Terre ne s'imaginait pas mener ce type d'opérations sans appelés. Le conflit des Balkans, on l'a fait avec des appelés, qui avaient des statuts particuliers, certes, mais avec des appelés. »<sup>1</sup>

Au-delà des aspects opérationnels, la souplesse induite par la conscription constitue un argument de choix pour les acteurs en charge de la gestion des ressources humaines<sup>2</sup>.

Cet attachement à la conscription va fortement peser sur l'investissement des Etats-majors dans une réflexion sur d'éventuelles solutions alternatives. De manière générale, les sommets de la hiérarchie militaire paraissent peu enclins à mener des études sur les modalités d'une réforme dont ils redoutent la mise en œuvre. Au sein des armées les plus fortement professionnalisées, c'est au contraire le fait de ne pas se sentir concerné qui va inciter les responsables à se détourner d'une éventuelle analyse prospective de la réforme<sup>3</sup>. Dans cette perspective, jusqu'à la décision présidentielle, aucune prospection approfondie n'est faite pour envisager les modalités d'un passage à une armée professionnelle ou les formes que pourrait prendre celle-ci<sup>4</sup>. Les rares enquêtes qui sont menées restent confidentielles, afin d'éviter d'éventuelles réactions parmi les cadres. Ce n'est qu'à partir du moment où le président de la République fait connaître son intention d'annoncer le passage à une armée professionnelle, que les Etats-majors vont être amenés à s'organiser pour faire des propositions<sup>5</sup>. A partir de là, les sommets de la hiérarchie militaire vont se

---

<sup>1</sup> Entretien division études, planification, finances/Etat-major de l'armée de Terre, Paris, juillet 2003.

<sup>2</sup> « Ça nous donnait une souplesse énorme. L'intérêt de la conscription, il n'était pas tant vécu au niveau des combattants, mais à un niveau supérieur : vous embauchez pour des clopinettes des gens qui sortent d'école, qui ont envie de faire leur preuve. La conscription apportait donc une richesse dans les ressources humaines qui est le rêve de tout responsable. » (entretien ancien membre de la direction de la fonction militaire et du personnel civil, Paris, décembre 2003).

<sup>3</sup> Entretien division ressource humaine/Etat-major de la Marine, Paris, le juillet 2003.

<sup>4</sup> « L'Armée de Terre était attachée à l'armée mixte. La professionnalisation nous a été imposée et donc il n'y avait pas forcément un modèle défini en termes de professionnalisation. » (entretien direction du personnel militaire de l'armée de Terre, Paris, décembre 2003).

<sup>5</sup> « Il y avait des structures de réflexion plus ou moins secrètes, au niveau de l'Etat major, mais aussi peut-être ailleurs. C'était plus ou moins secret pour ne pas affoler tout le monde si les choses ne se faisaient pas. C'était exploratoire, mais il n'y avait pas de mandat très précis. Ce n'est qu'en 1996 que la décision a été prise et qu'on

soumettre au choix fait par les instances politiques et s'appliquer à rechercher les solutions envisageables pour parvenir aux objectifs qui leurs sont affectés. De manière générale, on ne relève pas de résistances particulières à une décision qui va être appliquée « avec discipline »<sup>1</sup>.

L'attitude des **militaires espagnols** dans le cadre de la réforme semble assez largement semblable. Au cours des années 1980, le conservatisme très fort des sommets de la hiérarchie est peu favorable à l'idée d'une réforme en profondeur des armées. Dès cette époque, la Marine et l'armée de l'Air sont plus sensibles à l'idée d'une augmentation du nombre d'engagés au sein des effectifs, en raison de la charge que représente la formation de leurs personnels. Malgré cela cependant, c'est une professionnalisation partielle qui est envisagée, qui trouvera sa pleine satisfaction dans le renforcement du modèle de l'armée mixte par la loi sur le service militaire de 1991<sup>2</sup>. Les positions de certains militaires vont évoluer durant la première moitié des années 1990, principalement en raison des dysfonctionnements que suscitent les mouvements d'objection de conscience et d'insoumission qui privent certaines unités d'une part importante de leurs effectifs. Malgré cela, l'essentiel de la hiérarchie militaire est encore hostile à une professionnalisation totale lorsque la décision est adoptée par le pouvoir politique en 1996. Une fois celle-ci connue, ses membres vont cependant se plier aux choix qui ont été faits et s'appliquer à la mettre en œuvre :

« Ce n'est pas facile de connaître la position des militaires. En ce qui les concerne, il n'y avait pas d'unanimité, mais ce qui dominait c'était une hostilité à la professionnalisation, par peur du changement. Dès que la décision a été prise, cependant, ils se sont tus et ont appliqué les décisions adoptées »<sup>3</sup>.

On l'a vu, les parlementaires ont joué un rôle central dans la mise en forme de la décision de professionnalisation totale en abordant les différents aspects de la

---

*s'est organisé pour faire la transition. » (entretien division organisation, ressources humaines/Etat-major de l'armée de Terre, Paris, juillet 2003).*

<sup>1</sup> « Le président de la République a pris la décision et ça n'a pas suscité de résistances particulières ensuite. On a appliqué avec discipline et sans grands états d'âme, même si certains étaient attachés à la conscription parce qu'ils avaient commandé des appelés toute leur vie. Il n'y a pas eu de réticence dans l'application des décisions, ou de gens qui sont partis : l'armée a fonctionné avec la même discipline. » (Ibid.)

<sup>2</sup> « Les militaires avaient une position ambiguë. Les généraux étaient les héritiers d'une armée très conservatrice, ils voulaient avoir beaucoup de militaires. Les plus attachés à une professionnalisation étaient la Marine et l'armée de l'Air. La Marine avait depuis toujours des marins professionnels et tous ceux qui étaient dans la Marine étaient des volontaires disposant d'un contrat. [...] Les militaires de l'armée de Terre voulaient des effectifs et donc des appelés. Ceux de l'armée de l'Air et de la Marine préféraient des gens qui restaient parce qu'il fallait les former. Ils étaient donc favorable à une professionnalisation, mais pas à une professionnalisation totale. » (entretien conseiller du groupe parlementaire socialiste au sein de la commission de défense du Congrès, Madrid, juin 2003).

<sup>3</sup> Entretien cabinet du directeur de la guardia civil, Madrid, novembre 2003.

mise en place d'une armée professionnelle. Parallèlement à leurs réflexions, notamment au sein de la commission mixte Sénat/Congrès des députés, le ministre de la Défense, Eduardo Serra, a constitué un Groupe d'Etude et de Suivi (*Grupo de Estudio y Seguimiento*) auquel participent les représentants de tous les organes supérieurs du ministère de la Défense, parmi lesquels l'Etat-major des armées, le secrétariat et le sous-secrétariat à la défense, et les Etats-majors<sup>1</sup>. Ce groupe est conçu comme une instance de conseil et de prospective et il va assister le gouvernement sur diverses questions de restructuration des forces, parmi lesquelles la préparation du projet de loi devant permettre une pleine professionnalisation<sup>2</sup>. Il va permettre aux Etats-majors de faire connaître leurs vœux, en particulier en ce qui concerne le rythme du passage à une armée professionnelle, sans pour autant remettre en cause le principe de ce dernier.

Si l'on excepte le cas de l'Italie, les Etats-majors ont été relativement peu actifs dans le lancement des réformes de professionnalisation, à la fois du fait de leur hostilité à une telle réforme, mais aussi en raison, dans certains cas, de leur faible implication dans le processus décisionnel. Pourtant, une fois adoptée la décision par le pouvoir politique, celle-ci a fait l'objet d'un accord de principe de leur part, la hiérarchie militaire s'employant alors docilement à la mettre en forme. Sur ce point, les Pays-Bas constituent un cas particulier, en raison des conflits auxquels a donné lieu le passage à une armée professionnelle.

### *1. 2. 2. Une situation plus conflictuelle : les Pays-Bas*

Le lancement de la réforme a pris une forme originale aux Pays-Bas du fait du rôle que vont jouer les militaires dans le débat entourant cette décision. Certains parmi ces derniers vont effectivement discuter publiquement les choix faits par le ministre de la Défense, n'hésitant pas à entrer en conflit avec lui.

Au début de la décennie 1990, comme dans les autres pays européens, les **militaires néerlandais** sont majoritairement favorables au maintien de la conscription. Alors que le gouvernement commence à évoquer une réduction drastique du format des armées, leur préoccupation principale est de maintenir au maximum les effectifs des armées. La survie du service militaire leur apparaît comme la garantie de ce maintien. L'idée qui domine au sein des Etats-majors est que l'abandon de la conscription ne pourrait avoir que des effets négatifs sur les forces armées, et sur l'armée de Terre en particulier. Malgré cette situation, certaines voix s'élèvent en faveur du passage à une armée professionnelle. Au

---

<sup>1</sup> *Ministerio de Defensa, Memoria de la VI legislatura, op. cit., p. 117.*

<sup>2</sup> *Entretien, cabinet du directeur de la guardia civil, Madrid, novembre 2003.*

sein de l'armée de Terre, par exemple, un général, commandant d'une brigade de parachutistes déjà largement professionnalisée, devient le porte-parole de la minorité favorable à un abandon de la conscription. Le chef de l'Etat-major de l'armée de Terre va cependant ramener cet officier au silence<sup>1</sup>. De manière générale, l'idée prévaut que les militaires ne doivent pas étaler au grand jour leurs dissensions sur cette question et qu'il convient d'éviter un conflit. Au sein de l'Etat-major de l'armée de Terre, même si tous les responsables ne partagent pas les mêmes vues, la question du passage à une armée professionnelle ne fait pas débat. Vis-à-vis de l'extérieur, chacun s'applique à rester le plus neutre possible. Ainsi, l'adjoint au chef d'Etat-major de l'Armée de Terre, dont la position évolue au cours des mois, est en désaccord avec la position de son chef, attaché au maintien de la conscription. Lorsqu'il est convoqué par la commission Meijer, il va cependant s'appliquer à ne pas prendre position et à présenter de la façon la plus neutre possible les différents modèles d'armée envisageables<sup>2</sup>.

Cette neutralité affichée de la hiérarchie militaire va cependant être remise en cause. Les syndicats de soldats, dont la formation est autorisée, vont en prendre l'initiative. Traditionnellement, ces organisations étaient favorables au maintien de la conscription. Le souci d'assurer le contrôle démocratique des forces armées et d'assurer leur proximité avec la société néerlandaise était alors leur principal argument en ce sens. Mais un autre argument, plus pragmatique, les incite aussi à s'opposer à une professionnalisation totale des forces. Dans le cadre de la conscription, en effet, l'action de ces syndicats avait été déterminante pour la défense des droits des soldats, en termes de liberté de parole et de consultation, mais aussi sur le plan des rémunérations et des conditions de travail. Un passage à une armée professionnelle fait craindre une remise en cause des avantages acquis et surtout les modes d'action privilégiés par ces organisations. Rapidement cependant, les positions de leurs représentants vont évoluer. En 1992, le plus ancien de ces syndicats fête ses 25 ans d'existence. A cette occasion, il lance une campagne en faveur de l'abandon de la conscription, mettant en cause le caractère inégalitaire et trop lourd de l'obligation militaire pour les jeunes gens qui y sont soumis. Les effets pervers

---

<sup>1</sup> entretien ancien adjoint au chef d'Etat-major de l'Armée de Terre 1992-1996, 2004.

<sup>2</sup> « Le chef d'Etat-major était mon patron et il m'a demandé d'agir dans l'intérêt de l'institution, ce qui signifiait le maintien de la conscription pour lui. [...] Il ne m'a jamais demandé mon opinion, mais mon opinion a évolué alors que je prenais conscience du problème. Progressivement, j'ai réalisé que les choses ne pouvaient pas continuer comme ça et qu'une armée professionnelle était nécessaire, en raison des déploiements de force que nous avions à assumer. Mais je ne me suis jamais compromis avec le comité Meijer. On m'a seulement demandé de présenter différents modèles. Je devais présenter un modèle avec une conscription à neuf mois, un modèle mixte et un modèle totalement professionnalisé. Le comité Meijer ne m'a jamais demandé mon opinion personnelle, je devais simplement présenter les différents modèles de la manière la plus neutre. » (Ibid.)

du service militaire sur les perspectives professionnelles de ces jeunes sont notamment mis en cause. Dès lors, cette organisation va devenir un des principaux animateurs du débat public sur le passage à une armée professionnelle, avant de se dissoudre en septembre 1996.

Il n'est guère étonnant que le débat autour de la professionnalisation ait pris un tour particulier aux Pays-Bas du fait de l'existence de syndicats ouverts aux militaires. Un autre élément, plus marquant, consiste dans l'attitude adoptée par certains chefs des forces armées. Les déclarations sans nuance faites par le ministre de la Défense sur leurs capacités opérationnelles<sup>1</sup> ont certainement contribué à détériorer ses rapports avec une partie de la hiérarchie. Mais le conflit va bien au-delà de simples réactions de susceptibilité. En 1994, alors que Relus Ter Beek a fait connaître son intention définitive de professionnaliser totalement, le chef d'Etat-major des armées, le Général Arie Van der Vlis, démissionne de son poste<sup>2</sup>. Il dénonce les coupes budgétaires accompagnant la réforme qui, à ses yeux, ne permettent pas d'assurer la restructuration des forces armées. Malgré la détente qui caractérise la situation internationale, il est plus pessimiste que le ministre de la Défense, et considère que le maintien d'une force de réserve reste nécessaire. Le conflit entre la hiérarchie militaire et le ministre de la Défense va donc prendre un tour public. Pour autant, ces réactions vont rester limitées. Même si les principaux responsables des Etats-majors sont hostiles à la professionnalisation, leur contestation ne remet pas en cause de manière radicale l'autorité du ministre et ils apporteront leur concours à la mise en œuvre de la décision adoptée<sup>3</sup>. L'investissement plus marqué des militaires néerlandais dans les discussions publiques qui entourent la décision de professionnaliser mérite cependant d'être noté.

En bref :

Dans les quatre pays qui nous intéressent, la prise de la décision de professionnaliser est revenue à l'exécutif qui a joué un rôle déterminant dans le lancement des réformes. Cette situation ne doit pourtant pas masquer les conditions très différentes qui entourent la préparation ou la discussion de cette décision. Sur ce point, en effet, la France apparaît nettement à part : alors que dans les autres pays, des acteurs très divers, parmi lesquels les parlementaires

---

<sup>1</sup> « J'ai dit une fois dans les médias que l'armée n'aurait même pas pu faire une bosse dans une motte de beurre. Les gens m'en ont voulu pour cette remarque » (Relus Ter Beek, entretien cité dans A. Kors, *'t Is plicht dat ied're jongen. Geschiedenis van de dienstplicht in Nederland, op. cit.*).

<sup>2</sup> *Le Monde*, 18 août 1994.

<sup>3</sup> Relus Ter Beek, entretien cité dans A. Kors, *'t Is plicht dat ied're jongen. Geschiedenis van de dienstplicht in Nederland, op. cit.*

occupent une position de choix, ont joué un rôle majeur, les cercles qui y sont associés sont extrêmement restreints, y compris au sein du ministère de la Défense. Un autre élément marquant concerne le rôle assumé par les militaires : mise à part l'Italie, où les années 1990 correspondent à une conversion progressive des Etats-majors aux vertus de la professionnalisation, ils ont été majoritairement hostiles au passage à une armée professionnelle. Pour l'essentiel, cependant, la décision prise par le pouvoir politique a été acceptée par les militaires. Sur ce point, le conflit ouvert qui se développe entre le ministre néerlandais de la défense et certains membres de sa hiérarchie militaire reste une exception. De manière générale, pourtant, la professionnalisation des armées apparaît comme une décision prise en l'absence d'anticipation claire de ses effets et des modalités possibles de sa mise en œuvre. En l'occurrence, la réticence des militaires européens, à l'exception des italiens, à cette éventualité, a certainement beaucoup pesé sur cet état de fait. Ces différents constats confirment les limites, démontrées par ailleurs par les analyses des politiques politiques, du modèle de la décision rationnelle. D'abord parce que, même si formellement le lancement des réformes est imputable à un acteur particulier, il est souvent le résultat d'un ensemble de réflexions et d'initiatives, parfois contradictoires, qui l'ont précédé. Ensuite parce que l'annonce de la décision de professionnaliser a été dans la plupart des cas le résultat d'une situation accidentelle, loin de couronner un processus de réflexion cohérent et clairement finalisé. On est donc loin dans ce cas de la succession de différentes séquences — identification des problèmes, recensement des solutions, identification de la solution adéquate, choix de cette solution — chère à la conception séquentielle des politiques publiques qui fondent le modèle du décideur rationnel. Dans le cas qui nous occupe, ce constat est important puisque, on va le voir, les conditions concrètes de la prise de décision vont avoir une répercussion sur la manière dont les enjeux du passage à une armée professionnelle vont être appréhendés.

## **2. La mise en forme : substitution d'effectifs ou nouveau modèle d'armée ?**

Au-delà des modalités de participation des différents types d'acteurs impliqués dans la prise de décision, il est également possible de caractériser le processus suivi dans chaque pays sur la base des différents textes qui en ont assuré la mise en forme. Cette approche présente un double intérêt. D'abord en précisant les conditions du débat public qui se développent autour de la question de la professionnalisation et en fournissant des éléments supplémentaires quant au degré de politisation dont elle fait l'objet de la part des acteurs intéressés.

Ensuite, en permettant d'apprécier comment sont abordés les problèmes posés par cette professionnalisation. Comme on le verra, les modalités de mise en forme adoptées dans chaque pays pèsent fortement sur le contenu des débats qui entourent la professionnalisation et sur l'identification des problèmes qui en découlent.

Nos quatre pays offrent des cas très disparates de mise en forme de cette décision. Si l'Espagne et l'Italie se caractérisent par un certain activisme parlementaire, visant à définir les modalités concrètes de la mise en place d'une armée professionnelle, elles s'opposent par le rythme de celle-ci, caractérisé par une loi unique en Espagne et par une suite de textes ponctuels en Italie. Dans le cas de la France et des Pays-Bas, on assiste plutôt à une professionnalisation « par le bas », dans le cadre de laquelle les armées ont été laissées relativement libre du choix des outils de gestion nécessaires au passage à une armée entièrement professionnalisée. Dans le premier cas, pourtant, les armées semblent avoir bénéficié d'une plus grande marge de manœuvre, alors que les Etats-majors néerlandais ont été maintenus sous une pression forte par leur gouvernement.

## **2. 1. En Espagne : un encadrement législatif poussé de l'armée professionnelle**

On l'a vu, le lancement de la professionnalisation s'est accompagné **en Espagne** de la mise en place d'un débat parlementaire approfondi dans le cadre de la commission mixte parlementaire constituée dès 1997. La mise en place de la réforme va être prolongée par l'adoption de la loi du 18 mai 1999 qui définit le nouveau régime des personnels militaires des forces armées. Même si elle reste confuse sur certains points du fait du maintien en vigueur de textes antérieurs, conçus pour répondre aux besoins d'une armée mixte<sup>1</sup>, cette loi se caractérise par une volonté de refonte en profondeur des forces armées en vue d'assurer leur professionnalisation totale.

On retrouve très largement dans la loi du 19 mai 1999 une approche de la professionnalisation qui était déjà présente au sein des débats de la commission mixte chargée d'en examiner les modalités à partir de 1997. De manière symptomatique, l'essentiel des arguments avancés par les opposants à la loi concerne le volume des effectifs prévus par la loi. Alors que le texte reprend les recommandations de la commission mixte en ce qui concerne l'échéance finale

---

<sup>1</sup> J. C. Alli Turillas, *El Soldado Profesional. Estudio de su Estatuto Jurídico*, Aranzadi, Cizur Menor, 2002, p. 142.

pour une professionnalisation totale, fixée au 31 décembre 2002, il définit également les effectifs des différentes catégories de personnel : un maximum de 48 000 cadres est prévu, tandis que le nombre des militaires du rang pourra osciller entre 102 000 et 120 000 hommes. Si le gouvernement se voit investi de la responsabilité de fixer les effectifs de chaque armée, en fonction des emplois et spécialités, la loi de 1999 impose le nombre de certaines catégories de cadres, comme les officiers généraux servant dans les armées ou au sein des structures interarmées<sup>1</sup>.

Pourtant, le texte ne se limite pas à organiser la transition vers une armée totalement professionnalisée. Dès son exposé des motifs, ses promoteurs insistent sur l'ampleur des modifications qu'elle vise à introduire dans l'organisation de la future armée professionnelle. Ce préambule évoque notamment les justifications de la réforme : le passage à une armée professionnelle découle du nouveau contexte international et de l'apparition d'innovations technologiques qui imposent des forces armées disposant d'un niveau de préparation et d'une disponibilité plus élevés que par le passé. Il cite également l'exemple des autres forces armées européennes, au sein desquelles ces transformations sont déjà en cours. Dans cette perspective, les changements introduits sont réputés de nature organisationnelle, et ne pas viser à bouleverser les principes fondamentaux sur lesquels reposent les forces armées espagnoles. De même, il est précisé que la raison d'être, les valeurs et l'esprit qui les ont caractérisées jusque-là ne seront pas remis en cause par la réforme. Pour autant, l'ampleur des transformations recherchées est clairement affirmée. Malgré les éléments de continuité évoqués à titre introductif, le nouveau texte souligne le défi auquel il souhaite répondre :

« l'objectif n'est pas simplement de doter les forces armées de soldats et marins professionnels, mais est plus ambitieux, puisqu'il s'agit de construire de nouvelles forces armées professionnelles. »<sup>2</sup>

Dans cette perspective, le texte de loi qui va organiser le passage à une armée professionnelle ne compte pas moins de treize chapitres portant sur les questions les plus diverses touchant à la gestion des personnels militaires des forces armées : outre la compétence des différentes autorités civiles et militaires en la matière, les différentes catégories de militaires professionnels — suivant leurs fonctions, leurs emplois et leurs grades, mais aussi les corps et spécialités au sein desquelles ils sont regroupés —, les effectifs de ces différentes catégories, les modalités de formation des personnels, les conditions dans

---

<sup>1</sup> *Régimen del Personal de las Fuerzas armadas, Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica, Madrid, 1999, p. 29-30.*

<sup>2</sup> *Régimen del Personal de las Fuerzas armadas, Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica, Madrid, 1999, p. 7-9.*

lesquelles la qualité de militaire professionnel est acquise ou perdue, les règles d'avancement ou de passage en la situation de réserviste, les droits et devoirs qui caractérisent ces personnels, etc.

Même si le texte de 1999 n'introduit pas d'innovation radicale dans chacun de ces domaines par rapport au texte précédemment en vigueur – la loi du 19 juillet 1989, « régulatrice du statut du personnel militaire professionnel » ne concernait alors que les militaires de carrière et les engagés sous contrat<sup>1</sup> – il repose sur une nette volonté de rationalisation des règles applicables aux personnels des armées. Il ne s'agit pas seulement pour ses promoteurs de définir un cadre quantitatif permettant aux armées de mener à bien la substitution entre appelés et engagés, mais bien de poser les règles de fonctionnement des futures forces armées et d'harmoniser leurs politiques du personnel. Dès la constitution de la commission mixte, on l'a vu, l'essentiel des critiques à l'encontre du gouvernement concernait sa capacité à planifier les répercussions de la réforme, sur le plan des effectifs notamment. Avec la loi de 1999, de nouveaux termes de débat vont émerger, qui portent plus particulièrement sur la qualité des outils prévus par la loi pour assurer la gestion des personnels. La nature de la rupture introduite par la loi fait l'objet de débats entre partisans et opposants de la réforme. Alors que les premiers soulignent la volonté fondatrice du texte, allant bien au-delà de la seule période transitoire de la substitution entre appelés et engagés<sup>2</sup>, leurs adversaires en contestent les éléments de nouveauté. Mais au-delà de ce premier débat, c'est la nature des outils de gestion mis en place par la loi qui est identifiée comme problème. Même si c'est une manière de reconnaître la portée des changements introduits depuis 1999, les représentants du PSOE soulignent par exemple que la loi a introduit une période d'incertitude en ce qui concerne la définition des politiques de gestion du personnel des armées :

« Sur le fond, la loi de 1999 n'a pas changé grand chose par rapport à la loi de 1989, mais elle l'a quand même fait sur certains points. Cela signifie qu'au cours des deux dernières années, le ministère de la Défense a dû investir une bonne part de son temps à élaborer et approuver les nouvelles normes d'application de la loi pour lancer la politique de gestion du personnel qui découle de la loi. En général, il n'y a pas eu beaucoup de problèmes avec les cadres qui ont subi peu de changements et qui constituent un problème bien

---

<sup>1</sup> « Ley 17/1989, de 19 de julio, Reguladora del Régimen del Personal Militar Profesional, dans Régimen del Personal Militar Profesional, Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica, Madrid, 1995, pp. 17-108.

<sup>2</sup> Entretien cabinet du directeur de la guardia civil, Madrid, novembre 2003.

identifié. La gestion du personnel a surtout posé des problèmes pour l'application du modèle aux militaires du rang »<sup>1</sup>.

Même si ce type de critiques, par rapport aux questions d'effectifs et de format des armées, resteront secondaires dans le débat auquel va donner lieu la période de transition à l'armée professionnelle, elles ressurgiront ponctuellement dans les bilans qui en seront faits, comme on le verra.

## **2. 2. Un certain pragmatisme législatif : l'Italie**

A la différence de l'Espagne, où domine très tôt, avec la loi de 1999, une volonté de redéfinir en profondeur les conditions d'exercice de l'activité militaire dans le cadre de l'armée professionnelle, **l'Italie** illustre plutôt le cas d'une professionnalisation menée de manière progressive par les parlementaires. On assiste en effet à une succession de textes législatifs qui vont progressivement adapter les outils de gestion des personnels aux spécificités du nouveau personnel militaire des forces armées.

Sur ce point, le cas le plus caractéristique est certainement celui de l'Italie puisque le passage à une armée professionnelle a jusqu'à présent été scandé par l'adoption d'une série de textes législatifs définissant des statuts successifs de militaires engagés. Ce caractère progressif du passage à une armée professionnelle est notamment souligné par les membres de la hiérarchie militaire qui resituent volontiers la réforme par rapport à une évolution de ces textes, qu'ils n'hésitent pas à faire remonter au début des années 1990<sup>2</sup>, voire au milieu des années 1980<sup>3</sup>. On l'a vu, le processus de décision de la réforme en Italie se caractérise par une forte implication des élites militaires dans la prescription des solutions à mettre en œuvre pour répondre aux besoins des forces armées. Dans cette perspective, le passage à une armée professionnelle révèle une approche très technique et fonctionnelle des problèmes posés à l'institution militaire, plutôt qu'une tentative de réforme radicale, reposant sur un diagnostic général et systématique de l'organisation des forces armées et de

---

<sup>1</sup> *Entretien conseiller du groupe parlementaire socialiste au sein de la commission de défense du Congrès, Madrid, juin 2003.*

<sup>2</sup> « *La professionnalisation est quelque chose qui vient de loin, l'évolution d'un modèle qui a été stabilisé en 1995 avec le fameux modèle à 250 000 hommes et qui a été amené à son terme extrême avec la suppression de la conscription. Ce n'est pas un problème d'émergence ou de non émergence, le problème est plutôt que le monde change et qu'il change très rapidement.* » (entretien reparto capo ufficio ordinamento/Stato maggiore de la Marina, Rome, juin 2004).

<sup>3</sup> « *L'étape historique la plus significative a été l'adoption de la loi 958/1986, en 1986, année où a été fait le premier pas vers des forces armées constituées non seulement d'appelés, mais aussi de volontaires. La loi instituait la figure du volontaire service long, avec des contrats pouvant durer deux ou trois ans.* » (entretien direzione generale per il personale/ministero delle Difesa, Rome, juin 2004).

ses éventuelles transformations. Le caractère progressif, et limité aux modalités de recrutement, de ces innovations, et l'intervention régulière du Parlement dont elles font l'objet, caractérisent fortement le processus de professionnalisation en Italie.

Même si on trouve des mesures d'inspiration similaire dès les années 1970<sup>1</sup>, la première étape du passage à une armée professionnelle volontiers citée par les responsables du ministère de la Défense italien est la loi du 24 décembre 1986, réformant le service militaire. Parmi d'autres dispositions, celle-ci prévoyait la constitution d'un statut de « volontaires en service prolongé » (« *volontari in ferma di leva prolungata* »). Ce dernier était destiné aux appelés souhaitant rester dans les armées pour une durée supplémentaire de trois ans. L'édification de ce statut particulier ne constitue qu'une disposition secondaire de la loi de 1986 et la valorisation de l'activité professionnelle de ces personnels ou leurs conditions de rémunération suscitent peu d'intérêt de la part des autorités du ministère de la Défense. Leur recrutement va donc rester assez limité et le plafond de 19% des effectifs imposé par la gauche lors du vote de la loi ne sera jamais atteint. Jusqu'en 1992, l'essentiel de ces personnels était éparpillé dans les unités et cantonné dans des tâches logistiques ou administratives. A partir de cette date cependant, une directive du chef d'Etat-major des armées lance une expérience visant à les concentrer dans des unités opérationnelles de l'armée de Terre et à les affecter à des tâches plus spécifiquement militaires (tireurs d'élite, équipage de char, opérateur radio, sapeur...). Cette décision, alors que parallèlement les modalités et les délais d'engagement des appelés sont assouplis<sup>2</sup>, marque ainsi la première constitution de régiments entièrement professionnalisés au sein de l'armée de Terre.

La satisfaction que procurent ces unités de volontaires sur le plan opérationnel et la multiplication des opérations extérieures suscitent l'extension de ce dispositif. Le décret législatif 196/1995 de 1995 vient en effet accélérer ce processus de professionnalisation<sup>3</sup>. Il crée un nouveau statut, de volontaires en service court (« *volontari a ferma breve* ») qui vient s'ajouter à celui de volontaire en service prolongé. Les volontaires en service court ont la possibilité de rester dans l'armée pour trois ou cinq ans, après quoi ils peuvent opter pour un statut de carrière, en tant qu'officier, ou sous-officier, de militaire du rang en situation permanente (« *volontario in servizio permanente* »), ou encore bénéficier d'un traitement préférentiel pour entrer dans les carabinieri ou dans les forces de

---

<sup>1</sup> Une loi du 31 mai 1975 crée le statut de « volontaire technique opérationnel », destiné à recruter des militaires du rang disposant d'une qualification technique ou d'une spécialisation particulière pour une durée maximum de deux ans, leurs effectifs ne pouvant excéder les 16% des effectifs totaux des armées.

<sup>2</sup> Entretien reparto affari giuridici ed economici e del personale/Stato maggiore esercito, Rome, juin 2004.

<sup>3</sup> Entretien reparto pianificazione generale e finanziaria/Stato maggiore dell'esercito, Rome, Juin 2004.

politique. Le changement d'appellation par rapport au dispositif antérieur de volontariat entend manifester la nouvelle signification attribuée à ce statut inédit : alors que le volontariat en service prolongé était principalement destiné à des appelés souhaitant retarder leur retour dans le civil, le volontariat en service court s'adresse à des jeunes gens choisissant de gravir un premier échelon dans l'institution militaire. Le recrutement se fait donc de manière ouverte, auprès de l'ensemble des jeunes ayant entre 17 et 25 ans. Les candidats doivent indiquer leurs préférences pour leur affectation durant leur contrat initial, mais aussi pour la suite de leur carrière militaire. A l'issue de leur premier contrat, un classement est opéré pour déterminer l'orientation de chacun. Le décret généralise donc la formule du volontariat mais introduit surtout une innovation majeure en institutionnalisant le principe selon lequel l'engagement dans l'armée, même dans le rang, pouvait déboucher sur une opportunité professionnelle à long terme. Le volontariat en service permanent, conçu comme un débouché possible pour les volontaires en service court, offre en effet la possibilité à ses titulaires de gravir différents échelons de la hiérarchie et les identifie, sur le plan juridique, aux sous-officiers.

A partir de 1996, une commission parlementaire, on l'a vu, va être chargée de la rédaction d'un rapport sur la réforme de la conscription. Celle-ci considère que le processus de professionnalisation des armées italiennes est irréductible et souligne un certain nombre de problèmes à résoudre, notamment l'amélioration de l'attractivité d'un engagement dans l'armée auprès des jeunes. L'adoption d'une loi de professionnalisation se faisant attendre, et l'engagement des forces armées italiennes dans les Balkans imposant d'accroître les effectifs, un décret-loi est adopté le 21 avril 1999, autorisant l'envoi d'un contingent italien en Albanie et en Macédoine dans le cadre des actions menées par l'OTAN. Ce texte, principalement conçu pour ratifier l'envoi d'un effectif déterminé de militaires italiens en opérations, comporte des dispositions de plus large ampleur sur les conditions d'engagement des volontaires. Conformément aux recommandations de la commission parlementaire réunie en 1996, il prévoit un aménagement des conditions d'engagement dans les armées avec un nouveau type de statut, le service volontaire annuel (« *volontario in ferma annuale* »). Destiné aux appelés, ce statut prévoit que le service militaire peut être réalisé dans des conditions nettement plus favorables pour ceux qui acceptent d'allonger de deux mois seulement leur passage sous les drapeaux. Les candidats retenus pourront ainsi être mieux rémunérés et accomplir leurs obligations militaires au moment et dans l'unité qu'ils choisiront. Ils se verront également privilégiés pour le recrutement en tant que volontaires en service court, sous-officiers ou officiers, mais aussi pour les concours de la fonction publique.

C'est dans ce contexte qu'a été adoptée la loi du 14 novembre 2000, portant sur « les normes pour l'institutionnalisation d'un service militaire professionnel »<sup>1</sup>. La loi habilite le gouvernement à adopter dans les délais d'un an un décret législatif définissant les conditions d'une substitution progressive, en sept ans, de militaires du rang volontaires et de personnels civils de la défense aux appelés. Dans cette perspective, elle définit un certain nombre de critères devant être respectés par ce décret : le format des armées, d'abord, désormais fixé à 190 000 hommes, à l'exclusion des carabinieri. Outre différentes catégories de cadres, la loi prévoit notamment que les militaires du rang seront désormais divisés entre volontaires en service permanent et volontaires en contrat à durée prédéfinie de 1 à 5 ans. Par ailleurs, diverses précisions sont apportées concernant le recrutement, l'avancement, les prolongations de contrat et la reconversion de ces personnels. Si cette loi de 2000 est perçue comme l'étape ultime et décisive du passage à une armée entièrement professionnalisée, sa portée doit cependant être relativisée. D'abord parce que l'alternance politique intervenue en 2001 a amené le nouveau gouvernement de Silvio Berlusconi à un examen très critique de la politique de défense de ses prédécesseurs. Cela s'est notamment traduit par l'annonce d'une nouvelle échéance pour la substitution totale entre appelés et professionnels, désormais fixée en 2005. Pour autant, le décret législatif devant fixer officiellement cette échéance n'avait toujours pas été publié au printemps 2004. En ce qui concerne les outils de cette professionnalisation, les représentants du ministère de la Défense et des Etats-majors soulignent également l'optique prise par le gouvernement et le Parlement. La loi sur les formats rendue nécessaire par l'avancement de la fin de la période transitoire n'est pas attendue avant l'automne 2004. Par ailleurs, les dispositions devant organiser les différents types de volontariat énoncés par la loi de 2000 n'ont toujours pas été promulguées. Cette situation, considérée comme particulièrement préoccupante, a conduit les Etats-majors et le ministère de la Défense à opérer la substitution entre appelés et engagés sur la base des dispositifs anciens établis par les lois des années 1990<sup>2</sup>.

L'Italie constitue un cas très particulier de professionnalisation, d'abord du fait de ses modalités : même si la portée de la loi du 14 novembre 2000 reste encore à apprécier, il faut des textes réglementaires qui pourraient la rendre applicable. On assiste en effet à une professionnalisation progressive, organisée autour de mesures ponctuelles adoptées dans l'urgence pour répondre aux besoins opérationnels des forces armées. Ensuite, en raison des cercles d'acteurs qui sont impliqués dans ces transformations : même si le rôle central que joue le

---

<sup>1</sup> *Legge 14 novembre 2000, n. 331, « norme per l'istituzione del servizio militare professionale ».*

<sup>2</sup> *Entretien direzione generale per il personale militare/ministerio della difesa, Rome, juin 2004.*

Parlement, dans les redéfinitions et l'harmonisation des textes encadrant les conditions de recrutement des engagés, mérite d'être noté, il doit être relativisé au regard de la place que tiennent les militaires, déjà évoquée, dans l'adoption de ces réformes. Le tout conforte donc l'image d'un processus de professionnalisation mené sans approche systématique et générale des problèmes posés par une armée professionnelle et qui reste encore largement en devenir.

L'Espagne et l'Italie offrent donc l'exemple de deux pays marqués par un rôle fort du Parlement dans l'encadrement du processus de professionnalisation. Dans les deux cas, les modalités du passage à une armée professionnelle sont très largement traitées au sein de l'arène parlementaire. Dans ce cadre, l'Espagne apparaît à part, du fait de la volonté affichée par les autorités politiques d'une mise à plat des enjeux de la future armée professionnelle. Il s'agit bien pour les promoteurs de la réforme de créer les conditions favorables à la constitution d'un nouveau modèle d'armée. Dans le cas de l'Italie, en revanche, on assiste à une approche beaucoup plus progressive de la professionnalisation, la définition des conditions de recrutement de nouveaux engagés ne se faisant que petit à petit, et sous la pression des besoins opérationnels ponctuels auxquels sont confrontées les forces armées.

### **2. 3. Les Pays-Bas : une substitution « sous pression »**

**Les Pays-Bas** offrent l'exemple d'une professionnalisation menée sous la pression des restrictions budgétaires imposées au ministère de la Défense. Ce dernier se voit en effet imposer un principe par le gouvernement, qui est que la réforme ne doit en aucun cas se traduire par une augmentation du budget en personnel des armées. Dans cette perspective, les autorités politiques vont très largement se contenter d'imposer aux forces armées le cadre, en termes de ressources et de délais, du passage à une armée professionnelle, leur laissant le soin d'en assurer la gestion concrète.

On l'a vu, la décision de professionnaliser les forces armées aux Pays-Bas découle fortement de la politique très volontariste de restructuration des forces armées mise en œuvre par le ministre de la Défense, Relus Ter Beek. Dans cette perspective, la réforme va être menée en permanence sous la pression des restrictions budgétaires et d'effectifs imposées par le pouvoir politique. L'idée qui domine la directive *Prioriteitnota* de 1993, qui annonce publiquement le passage à une armée professionnelle, est que la réorganisation des forces et leur réduction devaient être menées parallèlement. Dans cette perspective, le délai prévu pour assurer la substitution entre appelés et engagés sur des contrats

courts est de cinq ans en 1993. L'année suivante (« *Novemberbrief 1994* »), alors que de nouvelles restrictions sont annoncées, l'échéance est désormais fixée à 1996. En avançant la fin de la période transitoire, il s'agit tout à la fois de tenir compte des bons résultats enregistrés dans les premiers mois, mais aussi de rendre cohérentes les dépenses en personnel des armées avec les économies recherchées par le gouvernement. De manière générale, le passage à une armée professionnelle s'opère donc de manière extrêmement pragmatique, sans anticipation ou planification, non seulement du modèle de future armée, mais des conditions dans lesquelles la mise en place de celle-ci peut être réalisée. Les premiers temps de la substitution sont donc dominés par une approche très pragmatique, selon laquelle les problèmes ne sont abordés qu'au fur et à mesure qu'ils apparaissent :

« Au début, peu de choses ont changé. La gestion est restée la même. Les choses n'ont évolué que par petites touches et « par le bas ». Une nouvelle politique s'est mise en place à partir d'initiatives locales. Il n'y avait pas de plan directeur. Mais en raison des réductions d'effectif et de la situation économique qui n'était pas très bonne, il n'y a pas eu de problèmes de recrutement. [...] Avec le recul, on peut dire que cette approche progressive et « par le bas » a bien fonctionné et il n'est pas sûr qu'une approche plus centralisée aurait mieux fonctionné. Les Pays-Bas étaient parmi les premiers à abolir la conscription et il y avait peu de choses à apprendre des autres »<sup>1</sup>.

Les Pays-Bas offrent donc l'exemple d'un processus de professionnalisation fortement itératif et incrémental. La succession des différents textes qui, à partir de 1993, viennent redéfinir régulièrement les objectifs à atteindre en matière de mise en place de l'armée professionnelle souligne ce caractère très progressif de la professionnalisation, tandis qu'une grande marge de manœuvre est laissée aux forces armées dans la recherche des objectifs définis par le pouvoir politique. Cette dernière spécificité les rapproche du cas français, même si les enjeux posés par le passage à une armée professionnelle y sont appréhendés de manière nettement différente.

## **2. 4. En France : les armées aux commandes de la professionnalisation**

---

<sup>1</sup> *Entretien head of the directorate-general personnel/ministry of defence, La Haye, 2004.*

**La France** constitue un autre cas d'implication forte des militaires dans la mise en forme de la décision de professionnalisation. Alors même que, on l'a vu, ils ont été tenus largement en dehors de sa préparation, les Etats-majors apparaissent en effet comme les acteurs principaux de la période transitoire ouverte en 1996.

On l'a vu, les cercles d'acteurs associés à la préparation de la décision de professionnaliser sont restés particulièrement restreints. Si une fois la décision du pouvoir politique connue, de nombreux acteurs vont mettre leur énergie au service d'une réforme qui n'avait pas leur faveur quelques mois auparavant, la réflexion menée sur sa mise en forme reste cependant limitée. Loin d'être l'expression d'une quelconque mauvaise volonté, cette situation manifeste d'abord une incapacité de ces acteurs à rompre avec le modèle de l'armée mixte et de la conscription. Des analyses ont souligné la place centrale que la question du lien armée-nation et de l'implication des citoyens dans la défense du pays occupe dans les débats que la professionnalisation suscite parmi les parlementaires en 1996-1997<sup>1</sup>. Loin d'être l'apanage des seuls élus, cette préoccupation est également très présente parmi les élites du ministère de la Défense. Alors même qu'il convient de définir les conditions dans lesquelles va s'opérer la transition vers une armée de professionnels, elle occupe une bonne part de la réflexion menée par les acteurs chargés d'en définir les modalités. Les substituts à trouver pour maintenir le lien armée-nation que le service national assurait jusque-là sont considérés comme un enjeu majeur :

« Et puis surtout on a une réflexion sur ce qui devait remplacer le service national. On avait tout imaginé. Un service civil, un service plus bref dans lequel les jeunes défavorisés seraient encadrés par des gens plus favorisés. On réinventait l'instruction militaire obligatoire dans laquelle les gens des grandes écoles devenaient forcément officiers et devaient faire six mois d'encadrement dans un service plus du tout militaire. [...] Après toutes ces réflexions, on est arrivé au 'Rendez-vous citoyen' qui était un sacré truc : une semaine pour tous les jeunes, sans aucun intérêt pour la défense, avec tous les problèmes d'accueil et de discipline que ça posait, avec des débats sur ce qu'on devait leur faire faire, etc... La réalité, c'est qu'on y n'arrivait pas [...] Toutes ces tentatives, jusqu'à la JAPD, ce sont des tentatives pour essayer de ne pas rompre complètement avec ce que l'on avait connu »<sup>2</sup>.

Donc, si les répercussions générales de la décision de 1996 ne sont pas négligées par les acteurs, les bouleversements introduits dans les rapports des

---

<sup>1</sup> J.-P. Lecomte, « *Entre mythes des fonctions sociales et incertitudes de faisabilité : la suppression du service militaire en France* », *op. cit.*, p. 190.

<sup>2</sup> Entretien ancien membre de la direction de la fonction publique militaire et du personnel civil/ministère de la Défense, Paris, décembre 2003.

armées avec la société monopolisent l'attention, aux dépens d'une réflexion sur la nature ou le statut de la future armée et du militaire professionnels.

Dans ce contexte, l'essentiel du débat sur le passage à une armée professionnelle concerne les modalités qui permettront aux armées d'atteindre les objectifs qui leur sont fixés par la loi de programmation 1997-2002. Au sein du ministère de la Défense domine « une angoisse de la réussite » alimentée par les échecs récents enregistrés par d'autres armées européennes comme la Belgique, où le recrutement des armées s'est effondré alors que la conscription était suspendue. C'est bien sûr le cas au sein des Etats-majors, et notamment des directions du personnel, préoccupés avant tout par la gestion des effectifs et le maintien de l'équilibre entre les ressources humaines dont ils disposent et les missions opérationnelles qui leur sont confiées. Au sein de la direction du personnel de l'armée de Terre, particulièrement concernée par ces difficultés du fait du nombre important d'appelés présents dans ses effectifs, la professionnalisation est conçue comme « une manœuvre de vides et de pleins » entre les différentes catégories de personnels :

« Ça a été une manœuvre des vides et des pleins : plus d'appelés, donc il fallait doubler le recrutement des professionnels. Il fallait aussi faire partir des cadres et on a recruté parallèlement plus de 30 000 EVAT [Engagés Volontaires de l'Armée de Terre]. »<sup>1</sup>

Mais on retrouve une même vision au sein de structures, comme la Direction de la Fonction Publique Militaire, pourtant habilitée à avoir une approche plus générale et à plus long terme des questions de personnels : là aussi, la professionnalisation est réduite à la seule substitution entre appelés et engagés dans les délais qui ont été imposés par le président de la République<sup>2</sup>.

Cette situation n'exclut pas que des débats se développent au sein du ministère sur la nature des futurs militaires professionnels. Mais la portée de ces débats reste restreinte. D'abord parce qu'ils sont limités à des discussions sur la nature des contrats à leurs offrir, au regard des répercussions que ces dispositions peuvent avoir sur les flux d'effectifs. Ensuite parce que, même si « deux écoles » se dégagent sur la question, on n'assiste pas à un conflit clair entre partisans et

---

<sup>1</sup> Entretien direction du personnel militaire de l'armée de Terre, Paris, décembre 2003.

<sup>2</sup> « L'armée professionnelle c'était un peu notre préoccupation, mais l'énorme préoccupation c'était « comment on va y arriver ? ». On avait une armée qui remplissait ses missions, et dans les 6 ans on devait avoir une armée entièrement professionnalisée, en supprimant le service national, avec le syndrome belge de l'effondrement. [...] Le truc qui nous barre l'horizon à ce moment-là, c'est que notre mission est de professionnaliser jusqu'en janvier 2003. [...] Donc, quand on démarre en 1996 et qu'on rédige la loi de programmation, c'est ça notre horizon. Alors l'armée professionnelle... on y a réfléchi, mais on n'avait pas de modèle scientifique. » (Ibid.)

opposants d'un certain modèle d'armée professionnelle<sup>1</sup>. Le souci de permettre aux armées d'assurer au mieux leur transition vers des effectifs entièrement professionnels conduit les instances communes du ministère à limiter leur intrusion dans l'activité des directions du personnel<sup>2</sup>. Chacune va ainsi choisir les conditions de recrutement et la nature des perspectives offertes à ses nouveaux engagés en fonction de ses besoins et des contraintes particulières qu'elle a à affronter. Les initiatives prises dans les mois qui suivent la décision de professionnaliser et l'adoption de la loi de programmation militaire 1997-2002 coïncident donc avec une gestion de plus en plus différenciée de leurs personnels militaires par chacune des armées<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> « En fait la population nouvelle pour laquelle il a fallu réfléchir ce sont les militaires du rang et les engagés volontaires qui n'existaient pas ou de façon totalement différente. Pour eux, il y avait deux écoles. Certains disaient que l'engagé volontaire passe rapidement, il reste 4-5 ans, c'est une espèce de « super-appelé », ça tourne beaucoup et ensuite on en prend d'autres. Une autre école disait que les gens devaient rester plus longtemps parce que professionnel c'est un vrai métier, rester un peu plus longtemps ça économise des coûts de formation et ça permet une meilleure qualité parce que les flux étant plus réduits, on sélectionne mieux, donc on a des gens mieux formés, plus anciens, plus murs et mieux sélectionnés. [...] Ces débats étaient internes à la défense : l'armée de l'Air était plutôt attachée à une formule EVAT « kleenex », c'est-à-dire on les utilise, on les forme le moins possible et on les renvoie. L'AT était radicalement contre ça. Mais ça se comprend pour l'armée de l'Air, puisque pour eux l'EVAT ne fait que du soutien, tous les postes spécialisés sont tenus par des officiers ou des sous-officiers. Donc je comprend qu'ils n'aient pas voulu trop investir là-dedans. Chez nous l'EVAT c'est le combattant, c'est le cœur de métier : tireur de canon, tireur de missile... finalement chacun a fait un peu ce qu'il voulait. » (entretien division organisation, ressources humaines/Etat-major de l'armée de Terre, Paris juillet 2003).

<sup>2</sup> De manière symptomatique, la seule innovation législative introduite dans la foulée de la loi de programmation militaire concerne l'adoption de dispositions nouvelles sur la reconversion des personnels militaires, conçues pour assurer une meilleure gestion des flux durant cette période (Loi n°96-111 du 19 décembre 1996 « relative aux mesures en faveur du personnel militaire dans le cadre de la professionnalisation »).

<sup>3</sup> Sur ces aspects, voir W. Genieys, J. Joana, A. Smith, *Professionnalisation et condition militaire : une comparaison France/Grande-Bretagne*, Paris, Les Documents du C2SD, n°29, janvier 2000., p. 78.

En bref :

Mis à part le cas de l'Espagne, où dès 1998 se manifeste une volonté d'encadrement très stricte de ce que sera l'armée professionnelle, l'enjeu majeur de la professionnalisation a très largement été identifié à une substitution entre appelés et militaires engagés dans les autres pays. Cette définition particulière peut-être expliquée, dans des pays comme la France ou les Pays-Bas, par la relative liberté laissée aux Etats-majors dans la mise en forme de la décision. La situation de l'Italie, où les parlementaires interviennent régulièrement pour redéfinir la nature des engagements à offrir aux futurs professionnels, montre que ce rôle des militaires ne peut à lui seul expliquer cette lecture particulière. Avant même d'aborder les difficultés concrètes constituées par la mise en œuvre concrète de la professionnalisation, une définition relativement modeste des objectifs à atteindre, sur le plan qualitatif, caractérisait les différents pays. Cette situation va favoriser, on le verra, une définition de la professionnalisation comme simple « mesure de gestion », dont les solutions vont être trouvées chemin faisant.

### **CHAPITRE 3 :**

#### **UNE PROFESSIONNALISATION « CHEMIN FAISANT »**

On vient de le voir, les modalités de la prise de décision et de sa mise en forme ont fortement varié d'un pays à l'autre. Elles se sont notamment caractérisées par le développement d'un débat au sein de l'Etat et d'une intervention des politiques, et notamment des parlementaires, plus ou moins marquées. Ces disparités tendent cependant à s'effacer dès lors que l'on observe la mise en œuvre concrète de la décision et les modalités selon lesquelles il a progressivement été mis fin à la conscription. Dans tous les pays étudiés, elle n'a pas simplement débouché sur l'établissement « d'une armée professionnelle » voire même d'armées professionnelles. Au contraire, dans chaque cas, le passage d'un modèle militaire à un autre a davantage pris la forme d'un processus d'invention relativement peu structuré par une décision politique de type « constitutive ». Plus précisément, les inventions de la professionnalisation se sont traduites par l'émergence progressive d'innovations militaires et administratives qui tendent fortement à varier non seulement par pays mais par armée.

Au-delà des « bricolages » administratifs auxquels va donner lieu la professionnalisation, elle va également contribuer à faire évoluer les enjeux attachés à la gestion de la ressource humaine dans les quatre pays. Les réformes apparaissent comme un moment fort de la découverte de problèmes inédits posés par l'armée professionnelle, non seulement en ce qui concerne les outils à mettre en œuvre pour en gérer les personnels, mais aussi quant au statut à accorder à cette gestion de la ressource humaine. En effet, si la période de transition entre l'armée de conscription et celle de l'armée d'engagés est dominée par la question des effectifs, des interrogations nouvelles vont prendre forme. Celles-ci concernent les principes directeurs et le contenu même des politiques de gestion d'une ressource humaine « professionnalisée », mais aussi la place que celle-ci doit occuper parmi d'autres aspects de la politique de défense plus généralement. Enfin, la mise en œuvre de certaines pratiques particulières, comme la civilianisation des effectifs ou le recours à l'externalisation, ont contribué à susciter une interrogation sur le métier militaire en tant que tel.

## **1. Une transition dominée par le problème des effectifs**

Dans les quatre pays, la maîtrise de la période de transition vers une armée professionnelle a constitué un enjeu prioritaire pour les acteurs intéressés à la mise en œuvre de la réforme. Quelles que soient les conditions de cette période de transition, elle s'est traduite, dans les différents pays qui l'ont menée à bien, par une réflexion renouvelée sur la gestion d'une armée professionnelle.

### **1. 1. Les effectifs : enjeu prioritaire**

On l'a vu, dans les pays qui nous intéressent, la réforme a été décidée sans que des études de faisabilité approfondies aient été menées. Dans cette perspective, le passage à une armée professionnelle, et notamment la gestion de la période de transition entre conscription et armée professionnelle, ont été considérés comme un véritable défi. Cette période est marquée par une forte incertitude pour les acteurs en charge de la gestion des personnels, à la fois en ce qui concerne les conditions générales du passage à une armée professionnelle, mais aussi quant aux outils à mettre en œuvre pour y parvenir.

Un premier élément d'incertitude concerne les rythmes du passage à une armée entièrement constituée d'engagés. La fixation de ce délai, comme on l'a vu dans le cas de **la France**, a d'abord été l'objet d'une négociation entre les gouvernements et les Etats-majors. A des responsables politiques soucieux de mener au plus vite une réforme populaire et de motiver les personnels autour d'objectifs proches, s'opposaient les membres de la hiérarchie militaire avant tout préoccupés par les répercussions qu'une réforme trop hâtivement menée pourrait avoir sur leur institution<sup>1</sup>. Mais, même une fois adoptée officiellement, l'échéance finale de cette transition va rester sujette à caution. La plus ou moins forte viabilité du service militaire durant ses dernières années va contribuer à susciter ces interrogations. Dans un pays comme la France, où il n'y avait pas eu de mobilisation politique notable contre le service militaire, il s'agit cependant d'une interrogation majeure dès 1996. Le maintien d'un certain flux d'appelés, gage de la réussite d'une transition vers l'armée professionnelle, est alors loin d'être assuré aux yeux des responsables du ministère de la Défense. Dans cette perspective, le fait que les derniers appelés aient quitté les casernes avec plus d'un an d'avance sur l'échéance initialement annoncée est malgré tout

---

<sup>1</sup> *Entretien ancien membre de la Direction de la fonction publique militaire et des personnels civils/ministère de la Défense, Paris, décembre 2003.*

considéré comme un succès<sup>1</sup>. La situation est en revanche plus critique dans des pays qui ont connu des phénomènes forts d'objection de conscience ou d'insoumission à partir des années 1980. C'est le cas **en Espagne** par exemple. En 1999, soit deux ans après le début du processus de substitution, seulement 37% des jeunes appelés à faire leur service militaire répondent aux offres d'affectation publiées par le ministère de la Défense, tandis qu'un nombre important d'entre eux ne prennent pas la peine de demander un report lorsque vient le moment de leur incorporation et ne donnent plus signe de vie<sup>2</sup>. Cette situation, qui explique en partie la fin anticipée de *la mili* en décembre 2001, va notamment inciter les opposants au gouvernement à réclamer une disparition de celle-ci encore plus rapide. Dans les autres pays, d'autres facteurs, plus politiques, vont venir se surajouter à cette survie difficile du service militaire pour accélérer la disparition des appelés. **Aux Pays-Bas**, l'annonce de nouvelles restrictions d'effectifs et le souci de limiter le coût du passage à une armée professionnelle va encourager le gouvernement à modifier le calendrier, en avançant la date prévue de 1998 à 1996. **En Italie**, c'est la volonté affichée par le nouveau gouvernement de S. Berlusconi de soumettre à révision la politique de défense de ses prédécesseurs qui va peser sur la définition d'une nouvelle échéance, fixée à 2005 et non plus en 2007. Au moment où ces lignes sont écrites, cependant, les textes devant ratifier la décision du gouvernement n'ont toujours pas été publiés, ce qui laisse planer un doute quant à la date effective d'une professionnalisation totale des effectifs<sup>3</sup>.

L'échéance de la suppression du service militaire est d'autant plus importante qu'elle a des répercussions sur les rythmes de recrutement des engagés. Dès le début de la réforme, ce rythme va constituer une autre préoccupation pour les directions du personnel. Même dans les pays, comme l'Espagne, où le débat public autour de la réforme est marqué par la volonté d'anticiper de manière beaucoup plus générale son impact sur le profil de la future armée professionnelle, cette interrogation reste centrale pour les acteurs en charge de

---

<sup>1</sup> « Et puis, le 22 février, le Président avait dit aux français : « Le service national, c'est vieux, c'est con, c'est ringard. » Mais en même temps on explique aux jeunes qu'il va falloir venir pendant 6 ans. C'est un miracle que ça ait marché. Même si dans la défense, les gens disent qu'on a arrêté un an plus tôt : mais on le savait dès le début. L'armée de Terre ne voulait pas parce qu'elle avait ses contraintes, mais on savait que si on arrivait jusqu'en 2001-2002, on avait gagné. Et on a réussi. Les quelques mouvements, les « sans nous », ça n'a rien à voir avec ce qu'on a connu dans les années 60. C'étaient des réactions individualistes, des jeunes très parisiens, très branchés, qui ne voulaient pas y aller. Mais il n'y a jamais eu de refus général, on a continué à avoir à peu près nos effectifs. » (Ibid.)

<sup>2</sup> C'est notamment le cas lors de la présentation par le gouvernement du premier rapport sur la professionnalisation devant les députés en 1999. Le représentant du groupe socialiste demande notamment que les derniers conscrits quittent les casernes en 2000 (Cortes Generales, *Diario de sesiones del Congreso de los diputados, comision de defensa*, 1<sup>o</sup> décembre 1999, n<sup>o</sup> 813, p. 24198).

<sup>3</sup> Entretien direzione generale per il personale militare/ministerio della Difesa, Rome, juin 2004.

la gestion des personnels au sein du ministère et des Etats-majors<sup>1</sup>. Cet enjeu était pourtant apprécié différemment selon les armées. Comme en France ou aux Pays-Bas, par exemple, l'armée de l'Air et la Marine envisagent alors avec une relative sérénité le recours systématique à des engagés. L'annonce d'une professionnalisation totale des effectifs est considérée comme une simple ratification d'une situation que leurs armées connaissaient déjà, certains des responsables de leurs directions du personnel n'hésitant pas à y voir un modèle pour la future armée<sup>2</sup>. Dans cette perspective, le passage à une armée professionnelle a donc été abordé de manière très différente selon les armées. En Espagne, en Italie et aux Pays-Bas, du fait des modalités communes de recrutement imposées par les instances centrales du ministère, la marge de manœuvre des armées a cependant été relativement réduite. Dans le cas de la France, en revanche, les armées ont revendiqué avec succès une certaine souplesse dans la définition de leurs outils de recrutement et de gestion. Cette situation va se traduire, dès 1996, par une multiplication et une diversification des offres de recrutement et de cursus offerts par les directions du personnel, qui vont parfois évoluer au cours de la période. C'est le cas au sein de la Marine, avec le statut d'Engagés Contrat Court Marine (ECCM), mis en place en 1996 et réformé ensuite, sous le titre d'Engagés Initiaux de Courte Durée (EICD). Sur ce plan, la situation de la Marine française est caractéristique de la priorité donnée aux engagements dans le contexte de la période de transition. N'ayant que peu d'appelés à remplacer, et soucieuse de ne pas bouleverser l'équilibre des carrières et des fonctions au sein de son personnel, la solution des ECCM, ne disposant que d'un contrat d'un an, renouvelable une fois, lui est apparu comme la plus à même de mener à bien rapidement la substitution entre conscrits et professionnels<sup>3</sup>. On verra que, depuis, la direction du personnel de la Marine a évolué sur cette question.

Enfin, il convient de noter que, outre le recrutement de nouveaux engagés, un autre enjeu central aux yeux des acteurs de la gestion des personnels va être constitué par la réduction du nombre de cadres. En Espagne, on l'a vu, où la question de la « macrocéphalie » des armées est un thème classique du débat public depuis la transition, la réduction du nombre d'officiers et de sous-officiers est un objectif sur lequel insiste la loi de 1999. De même, en France, l'organisation du départ d'environ 16 000 cadres dans les trois armées est considérée comme un enjeu tout aussi important que le remplacement des

---

<sup>1</sup> *Entretien subdirección del reclutamiento/ministerio de Defensa, Madrid, janvier 2004.*

<sup>2</sup> « Dans la Marine, nous avons un système professionnel qui fonctionnait très bien depuis quelques années. Par certains côtés, la loi de 1999 copie certains aspects de ce système professionnel qui préexistaient. Les marins pouvaient devenir professionnels, et on avait une forte capacité de recrutement. » (*entretien Jefatura de personal/Armada, Madrid, novembre 2003*).

<sup>3</sup> *Entretien division ressource humaine/Etat-major de la Marine, Paris, juillet 2003.*

appelés. D'autant plus que des mesures de dégage­ment des cadres, adoptées aux lendemains des grands conflits dans lesquels la France avait été impliquée par le passé, ont laissé des souvenirs douloureux<sup>1</sup>.

Dans le contexte d'urgence qui caractérise les premiers mois de la professionnalisation, tous les moyens disponibles ont ainsi été mis au service de la maîtrise des effectifs et plus particulièrement du recrutement. C'est bien sûr le cas avec les différentes dispositions législatives adoptées lors du lancement de la réforme, afin d'améliorer l'attractivité de l'engagement. L'introduction de différentes formules de contrats courts, assorties de possibilité de reconversion ou de débouchés au sein des armées ou de l'administration étatique en est une première illustration. Mais il est également intéressant de noter que les directions du personnel, pour négocier au mieux la période de transition, vont également mobiliser de manière originale certains dispositifs introduits dans le cadre de la réforme. Un premier exemple est fourni par les usages qui vont être faits en France du statut des « volontaires », créé en 1996. Conçu comme un substitut au service militaire, il repose sur un contrat d'un an. Mis en place au départ pour répondre au souhait du président de la République de laisser la possibilité à tout jeune français de servir dans les armées, il va par la suite être modifié lors de la création des emplois jeunes<sup>2</sup>. Sa constitution ne répond donc que de très loin à des besoins spécifiques de la défense ou des armées. Il s'agit avant tout d'assurer le maintien du lien armée-nation, puis de faire participer les Etats-majors à l'effort en matière d'emplois des jeunes qui est demandé par ailleurs au reste de l'administration. Ce nouveau statut va cependant être utilisé par les directions du personnel comme un moyen d'orienter les jeunes vers un engagement plus long. En recrutant des volontaires, il s'est agi principalement de constituer un vivier d'éventuels candidats à un contrat professionnel. Cet usage particulier de ce nouveau statut va connaître des fortunes différentes. Alors que dans l'Armée de Terre il n'a connu qu'un succès mitigé, il va démontrer son efficacité dans quelques cas particuliers, comme pour la Gendarmerie<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> « Jusque-là [2004] il fallait continuer à faire venir les appelés, réduire leur effectif, faire partir les cadres d'active et recruter des engagés. Et faire partir des cadres, ça renvoyait au syndrome de la loi de dégage­ment de cadre. Le Président nous avait dit que cela devait se passer sans brutalité inutile. » (entretien ancien membre de la direction de la fonction publique militaire et du personnel civil, Paris, juillet 2003).

<sup>2</sup> *Ibid.*

<sup>3</sup> « Les volontaires ne correspon­daient pas à un besoin de la défense. Ils étaient en fait une adaptation au ministère de la Défense du dispositif des emplois jeunes. Mais les armées ne savaient pas trop comment marcheraient les recrutements, parce que le recrutement en engagés était déjà important dans certaines armées. Mais ces engagés étaient quasiment tous des gens qui s'étaient engagés à l'issue de leur service national. Donc on savait recruter, mais à partir du service national, et les armées se sont dit que le système du volontariat permettrait d'attirer des jeunes 'pour voir' et de les garder ensuite. Finalement, ce dispositif n'a pas donné tout ce que l'on en attendait, c'est

De manière plus générale, les armées vont également développer une action particulière à destination des derniers appelés, afin de les inciter à s'engager. Leur action va être d'autant plus efficace en la matière qu'il s'agit de pratiques que leurs directions du personnel maîtrisaient dans le cadre de l'armée mixte. Aux Pays-Bas et en France, mais aussi en Espagne, elles vont ainsi permettre de gagner du temps et de retarder les effets de la professionnalisation croissante du personnel<sup>1</sup>. Par ailleurs, les Etats-majors vont également recourir à des dispositions de portée plus large pour les mettre au service du recrutement. C'est notamment le cas avec les règles concernant la lutte contre les discriminations et l'insertion des minorités au sein des armées. En France, par exemple, la féminisation des effectifs, présentée comme un accroissement de l'égalité des chances devant les fonctions publiques, va être considérée comme un moyen d'élargir le public auprès duquel les armées prétendent exercer leur fonction<sup>2</sup>. Dans d'autres pays, des expériences vont être menées pour intégrer dans les armées les ressortissants de certaines minorités ethniques. C'est le cas aux Pays-Bas où, malgré les critiques que cela a suscité, le gouvernement a conclu une convention avec la Turquie pour faciliter l'engagement dans les armées néerlandaises de jeunes issus de l'immigration. On retrouve une expérience similaire en Espagne, avec une première loi adoptée en 2001, qui visait à permettre l'engagement dans les armées de jeunes latino-américains. Le nouveau texte levait l'interdiction faite aux étrangers de servir dans les forces armées et était conçu comme un moyen d'accroître le vivier potentiel de recrutement pour les armées, à un moment où celui-ci, du fait de la disparition des appelés, devenait particulièrement critique. Cette législation a été abrogée depuis et remplacée par un nouveau texte qui limite strictement, à 2% des effectifs, la présence de ces soldats. Ces dispositions ont montré leurs limites et sont aujourd'hui considérées comme une initiative essentiellement d'ordre social, visant à assurer l'intégration des populations immigrées indépendamment de considération de défense<sup>3</sup>. L'introduction de cette innovation en 2001 illustre cependant le souci du ministère de la Défense de pallier les effets sur le recrutement des premiers engagés du déficit démographique qui frappe l'Espagne<sup>4</sup>.

---

*variable en fonction des armées. L'Armée de Terre a eu du mal à atteindre 50% de ses besoins [...]. La Gendarmerie a eu une stratégie différente, pour elle, c'est un pré-recrutement. » (ibid.)*

<sup>1</sup> Entretien mando de personel/ ejército de Tierra, Madrid, janvier 2004.

<sup>2</sup> Entretien ancien membre de la Direction de la fonction publique militaire et des personnels civils/ministère de la Défense, Paris, juillet 2003.

<sup>3</sup> Entretien Jefatura de Personal Armada, Madrid, novembre 2003.

<sup>4</sup> B. Labatut, J. Martinez-Paricio, *La professionnalisation des armées en Espagne, op. cit., p. 86.*

Au total, il ne fait pas de doute que l'accent mis par les armées sur la gestion des effectifs correspond au besoin de réagir dans l'urgence à la décision de mettre fin à la conscription. Il n'en reste pas moins que, dans chacun des pays étudiés, on voit à travers cette première phase de mise en œuvre l'importance des décisions prises pour l'orientation de chaque processus de professionnalisation. Autrement dit, c'est à travers un processus itératif, truffé d' « erreurs » et d'imprécisions, qu'émergent à tâtons les mesures visant à donner consistance à une telle politique.

## 1. 2. Le recrutement, entre quantité et qualité

On l'a vu, la première préoccupation des responsables de la gestion des personnels au sein des ministères de la défense a été de mener à bien la période de transition en remplissant les objectifs qui leur avait été fixés en terme d'effectifs. Progressivement, cependant, a émergé dans les différents pays l'idée que quantité et qualité étaient liées, le maintien d'un équilibre entre les deux étant reconnu comme un enjeu central pour l'armée professionnelle.

Sur le plan quantitatif, c'est certainement **en France** que le recrutement durant la phase de transition a été le mieux négocié. Le rapport au Parlement sur l'exécution de la loi de programmation militaire publié en 2002 soulignait que les objectifs définis pour l'ensemble des personnels militaires lors du lancement de la réforme avaient été remplis à 99%. En ce qui concerne les militaires du rang engagés, le taux de réalisation était encore plus favorable (99,6%), sans que de disparités entre armées soient soulignées<sup>1</sup>. Seule la population particulière des volontaires laissait à désirer, sans que cela soit considéré comme un problème majeur. En ce qui concerne l'armée de Terre, la plus concernée *a priori* par l'enjeu du recrutement, ces résultats ont par ailleurs été jugés pleinement positifs par les rapports parlementaires qui lui ont été spécifiquement consacrés<sup>2</sup>.

	Effectifs prévus (LPM 1997-2002)	Effectifs réalisés en 2002	Ecart (%)
<b>Officiers</b>	38189	37738	- 1,2
<b>Sous-officiers</b>	199296	200516	+ 0,6
<b>Militaires du rang</b>	92527	92184	- 0,4

<sup>1</sup> Ministère de la Défense, *Rapport sur l'exécution de la loi de programmation 1997-2002*, Paris, 2002, p. 15.

<sup>2</sup> S. Vinçon, *Avis présenté au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur le projet de loi de finances pour 2003*, Sénat, session ordinaire de 2002-2003, n° 71, 21 novembre 2003.

<b>Total militaires professionnels</b>	330012	330438	+ 0,1
<b>volontaires</b>	27171	24788	- 8,8

**Taux de réalisation des objectifs définis par la loi de programmation militaire 1997-2002**

Source : ministère de la Défense,  
*Rapport sur l'exécution de la loi de programmation 1997-2002*,  
Paris, 2002, p. 47.

Dans les trois autres pays qui nous intéressent, en revanche, le recrutement des nouveaux engagés a posé plus de difficultés. Le cas le plus problématique est peut-être celui des **Pays-Bas**. Depuis le lancement de la réforme, en effet, et alors que la période de transition était achevée depuis plusieurs années, les forces armées néerlandaises ont souffert d'un déficit chronique des recrutements. Ainsi, un rapport sur le personnel de la défense publié en 2001 montrait que les objectifs fixés pour le recrutement des militaires du rang n'avaient été remplis au mieux qu'à 93%, ce déficit ayant tendance à s'accroître encore à partir de 1996, date de la fin de la période de transition. Plusieurs facteurs ont été invoqués pour expliquer ces difficultés : outre l'évolution du marché du travail, qui est marqué par une baisse du chômage à partir de 1996, les observateurs ont souligné que les résultats relativement bons de la période de transition découlaient du nombre important de conscrits. Même si l'armée de Terre a été la plus touchée par ce déficit, la Marine et l'armée de l'Air n'ont pas été épargnées, leurs capacités opérationnelles étant ponctuellement mises en cause<sup>1</sup>. Cela s'est notamment traduit par une restriction de la présence des troupes néerlandaises dans certaines opérations extérieures, comme dans le cadre de l'action de l'ONU menée au cours du conflit entre l'Erythrée et l'Éthiopie, où la durée des séjours des personnels a dû être réduite à 6 mois.

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
<b>Objectifs</b>	7414	8217	8737	6821	7012	7650	8522	9335
<b>Résultats</b>	6899	7513	8016	577	6080	6474	6653	7961
<b>%</b>	93%	91%	92%	85%	87%	85%	78%	85%

**Tableau : évolution du recrutement des militaires du rang engagés aux Pays-Bas (ministère de la Défense, *Rapport sur le personnel de la défense*, 2001).**

On retrouve une évolution similaire du recrutement **en Italie** et **en Espagne**. Pour la première, et alors que le processus de substitution n'est pas encore arrivé à son terme, un déficit de 20 000 à 25 000 militaires du rang est d'ores et

<sup>1</sup> Soeters, J., Bos-Bakx M., « Werven and behouden van personeel. Ervaringen en aanbevelingen uit Frankrijk, Engeland, België en Nederland », *Militaire Spectator*, 2001 n°170, pp. 230-241.

déjà prévu selon que la date de départ du dernier appelé sera maintenue à 2007 ou avancée à 2005. Un rapport sur le recrutement de l'armée de Terre, publié par le Sénat en décembre 2003, prévoyait dans les deux cas une altération forte de ses capacités opérationnelles<sup>1</sup>. Les armées espagnoles ont également éprouvé des difficultés à remplacer les appelés. A mesure que le nombre de ces derniers était réduit, les campagnes de recrutement lancées par le ministère de la Défense n'ont pas permis de réaliser pleinement les objectifs qui avaient été fixés. A partir de 1997, année où l'offre de postes s'est accrue de manière notable, un écart croissant s'est creusé avec le nombre d'engagements réels. Selon les responsables de la gestion des personnels au sein des armées, ces résultats se sont encore dégradés à partir de la fin 2001, année où la disparition des derniers appelés les a privés de la possibilité de proposer à certains de ces derniers de prolonger leur passage sous les drapeaux<sup>2</sup>. 2002 et 2003 ont ainsi été les deux années les plus difficiles pour le recrutement des armées espagnoles. Cette situation a abouti à une situation de sous-effectifs des armées espagnoles qui, avec 80 000 militaires du rang, se trouvent loin de la fourchette de 102 000-120 000 hommes définie en 1999<sup>3</sup>.

	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>
<b>Postes proposés</b>	10310	16892	24081
<b>Postes pourvus</b>	8676	15359	20326
<b>Écart %</b>	84,1%	90,9%	84,4%

#### **Evolution du recrutement des militaires du rang professionnels en Espagne**

**Source : ministerio de Defensa, Memoria de la VI Legislatura (1996-2000),**

***op. cit.*, p. 241.**

Les résultats obtenus par le recrutement des engagés ont suscité d'abondants commentaires dans les quatre pays. En Espagne et aux Pays-Bas, la sincérité des chiffres fournis par le ministère de la Défense a été mise en cause. On a

<sup>1</sup> *Senato della Repubblica, Sul reclutamento e sulla formazione dei volontari di truppa dell'esercito, Documento approvato dalla 4° commissione permanente (difesa) a conclusione dell'indagine conoscitiva, doc. XVII, n° 14, 22 décembre 2003, p. 20-21.*

<sup>2</sup> *Entretien mando de personal/ ejército de Tierra, Madrid, janvier 2003.*

<sup>3</sup> « Actuellement, les prévisions qui sont faites en termes d'effectifs sont beaucoup plus ambitieuses que celles dont nous disposons réellement : par exemple, le nombre de militaires du rang en 2004 est de 80 000, alors qu'initialement il y avait une fourchette fixée entre 102 000 et 120 000. C'est une indication claire du résultat de la professionnalisation : 80 000 militaires du rang, c'est un résultat insuffisant par rapport à la situation espagnole actuelle. Les attentes ont été surévaluées par rapport aux capacités démographiques de l'Espagne. » (*entretien jefatura de Personal/armada, Madrid, novembre 2003*).

notamment reproché aux ministres de manipuler les chiffres concernant le nombre de candidats à l'engagement ou celui des recrues ayant effectivement signé<sup>1</sup>. La réalité de ces accusations est bien sûr difficile à établir, et ce n'est pas le propos du présent rapport. Mais même si ces débats n'ont pas connu la même intensité dans les quatre pays, ils renvoient à l'émergence durant la période de transition d'interrogations sur les critères de sélection et les qualités attendues des nouveaux militaires du rang professionnels.

La qualité des militaires du rang engagés est une préoccupation, commune aux différentes forces armées, qui émerge très tôt dans le cadre de la réforme<sup>2</sup>. C'est le cas en Espagne et aux Pays-Bas où, avant même le lancement de la réforme, elle justifie un refus de principe de la professionnalisation, parfois dans des termes très crus<sup>3</sup>. Aux Pays-Bas, les responsables de la gestion du personnel durant la phase de transition sont animés par la crainte de voir les forces armées investies par la « lie de la société »<sup>4</sup>. En France, les déconvenues que connaît la Marine avec l'arrivée de ses premiers Engagés Contrat Court Marine contribuent également à cette inquiétude. Destinés à remplacer les appelés sur des tâches ancillaires, ces engagés étaient recrutés par l'intermédiaire des Missions Locales d'Insertion, chargées de les orienter vers la Marine. Le public visé se composait donc pour l'essentiel de jeunes en difficulté, pour lesquels un passage dans la Marine pouvait être l'occasion d'acquérir une première expérience professionnelle et une certaine discipline de travail. Même s'ils s'estimaient armés pour gérer ce nouveau type de marins, grâce à leur

---

<sup>1</sup> Comme le dénonce le porte parole du groupe socialiste à la commission de défense du Congrès des députés, lors de la présentation par le gouvernement de José María Aznar d'un premier rapport sur la mise en œuvre de la professionnalisation, (Cortes Generales, Diario de sesiones del Congreso de los diputados, comisión de defensa, 1<sup>o</sup> décembre 1999, n° 813, p. 24196).

<sup>2</sup> Pour la France, voir par exemple D. Conort, « Les ressources humaines : les défis de la professionnalisation », *Défense Nationale*, juillet 1996, n° 8, p. 94-97 (l'auteur est alors directeur de la fonction publique militaire et du personnel civil).

<sup>3</sup> Un ancien responsable de la direction du personnel du ministère de la Défense espagnol se souvient des mises en garde d'un général américain : « Il le disait avec une formule terrible mais très claire : «notre armée avait des problèmes du fait de la contestation contre la guerre du Viêt-nam. Mais aujourd'hui, nous avons une armée qui est constituée de noirs, de chicanos, de femmes et d'homosexuels. Voilà l'armée professionnelle ! Ne faites pas cette erreur ». Et il ajoutait : « Dans le monde dans lequel nous vivons, le choix d'être soldat professionnel n'attire que ceux qui n'ont pas d'autres possibilités, au moins dans 95% des cas. S'ils ont d'autres possibilités, ils deviennent ingénieurs, ou s'ils n'en ont pas, ils deviennent maçons ou métallurgistes. Ceux qui sont incapables de faire l'un ou l'autre s'engagent dans l'armée. » (entretien conseiller du groupe parlementaire socialiste au sein de la commission de défense du Congrès, Madrid, juin 2003)

<sup>4</sup> « Beaucoup redoutaient une perte de qualité. Un général parlait de « la lie la société » à propos des forces professionnelles qu'il avait vues en Grande-Bretagne. Et effectivement, au début de l'armée professionnelle, les États-Unis et la Grande-Bretagne ont eu des problèmes pour recruter des soldats de qualité. » (entretien, direction générale du personnel/ministère de la Défense, La Haye, 2004).

expérience de la conscription<sup>1</sup>, les responsables de la gestion des ressources humaines de la Marine soulignent les difficultés qui en ont résulté dans le cadre du service. Le souci de corriger le caractère marginal de ces ECCM les a conduits à réformer ce statut en augmentant la durée des contrats qui leur sont offerts<sup>2</sup>.

Au-delà de ces cas extrêmes, le souci de maintenir un bon niveau de recrutement concerne l'ensemble des militaires du rang. Dans cette perspective, une attention particulière est accordée aux taux de sélection qui sont pratiqués lors du choix des engagés, fondé sur le rapport entre le nombre de candidats et le nombre de postes offerts. Sur ce plan, les disparités entre la situation française et celle des autres pays européens transparait plus nettement encore. En effet, avec un taux de sélection relativement proche en France et en Espagne<sup>3</sup>, la première a réussi à remplir ses objectifs en terme d'effectifs, tandis que la seconde en est restée très éloignée. **En Espagne**, la difficulté à trouver des candidats a eu raison de la prudence du ministère en ce qui concerne la qualité de ses engagés. Il a ainsi abaissé les critères de sélection, tant physiques qu'intellectuels, lors des procédures de recrutement, ce qui a suscité de vives critiques de la part de l'opposition socialiste<sup>4</sup>. Même si les représentants des directions du personnel n'admettent pas directement les effets de cette décision, ils reconnaissent indirectement qu'elle a provoqué le recrutement de personnels qui, faute des qualités requises, ne peuvent être maintenus dans l'armée une fois la fin de leur contrat arrivée<sup>5</sup>. **Aux Pays-Bas**, en revanche, les représentants de l'armée de Terre mettent l'accent sur le fait que la crainte des problèmes pouvant découler d'un tel choix les ont amenés à refuser systématiquement tout

---

<sup>1</sup> W. Genieys, J. Joana, A. Smith, *Professionnalisation et condition du personnel : une comparaison France/Grande-Bretagne*, op. cit., p. 79.

<sup>2</sup> Entretien division ressources humaines/Etat-major de la Marine, Paris, juillet 2003.

<sup>3</sup> La proportion de candidats par poste offert était de 1,3 pour l'armée de Terre française en 2001 et de 1,7 pour l'ensemble des forces armées espagnoles en 1999 (voir S. Vinçon, *Avis présenté au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur le projet de loi de finances pour 2003*, op. cit., p. 11 ; Cortes Generales, *Diario de sesiones del Congreso de los diputados, comisión de defensa*, 1<sup>o</sup> décembre 1999, op. cit., p. 24194).

<sup>4</sup> « L'attractivité de la profession militaire est en train de chuter. [...] Ça explique la décision terrible du gouvernement il y a deux ou trois ans : devant l'échec des campagnes de recrutement, il a abaissé les critères de sélection. On admet des soldats qui sont à la stricte limite de la normalité intellectuelle établie par les tests. Ça n'est pas un petit problème parce que ce sont des gens qui sont appelés à utiliser des systèmes d'armes de plus en plus sophistiqués et de plus en plus dangereux. » (entretien, conseiller du groupe parlementaire socialiste au sein de la commission de défense du Congrès, Madrid, juin 2003).

<sup>5</sup> « Par exemple, actuellement, il y a une polémique à propos de militaires professionnels arrivés en fin de contrat, auxquels on n'a pas renouvelé leurs engagements. Cela concerne 500 personnes. Mais s'ils ne correspondent pas à nos critères, on n'en veut pas. » (entretien, jefatura de Personal/armada, Madrid, novembre 2003).

abaissement des critères de sélection, quitte à sacrifier le taux de recrutement des armées<sup>1</sup>.

La question de la qualité des engagés a donc constitué, et constitue encore, une question extrêmement sensible dans les différents pays confrontés à l'abandon de la conscription. Pourtant, elle ne résume pas au débat sur le recrutement que nous venons d'évoquer. Au-delà des critères de sélection, en effet, elle renvoie également dans certains cas à la juste appréciation des compétences qui peuvent être attendues de ces engagés. Celle-ci est d'autant plus importante qu'elle conditionne l'organisation du travail dans les unités et la distribution des responsabilités entre les différentes catégories de personnel. Même dans le cas d'une armée pourtant déjà largement professionnalisée avant 1996, comme l'armée de l'Air française, les membres de la direction du personnel soulignent leur découverte « sur le tas » des compétences des nouveaux engagés et ses répercussions en matière de gestion du personnel<sup>2</sup>. Au-delà des considérations d'ordre stratégique portant sur les moyens d'assurer au meilleur coût le recrutement d'engagés dont les armées ont besoin, la mise en œuvre de la réforme a donc aussi ouvert une phase de débat sur les qualités qui doivent, ou peuvent, caractériser un militaire professionnel.

En bref :

De manière générale, les acteurs impliqués dans la mise en œuvre de la professionnalisation se sont donc focalisés sur la gestion de la période de transition. Ils ont identifié le recrutement d'engagés et la maîtrise des effectifs des différentes catégories de personnel comme des priorités. Dans cette perspective, les débats ont très largement été dominés par une réflexion sur le nombre et les qualités à attendre des nouveaux militaires professionnels. Au cours de ce processus, il a souvent fallu produire des solutions novatrices dans l'urgence, voire gérer des changements de temporalité imposés par des politiques souhaitant avancer la fin de la conscription. Si ce travail a constitué un défi considérable pour les agents des services de personnel des armées, il leur a également fourni une opportunité inouïe de pouvoir reprendre une place

---

<sup>1</sup> Entretien ancien chef d'Etat-major adjoint de l'armée de Terre, La Haye, 2004.

<sup>2</sup> « Même si quand on a professionnalisé, on savait que les engagés ce n'était pas des appelés, on manquait d'expérience. On n'imaginait pas qu'ils nous rendraient d'autres services que les appelés. Quelqu'un qui reste 4, 5, 6, 8 ans, il rend d'autres services que ceux qui tournent tous les dix mois. Donc, au fur et à mesure, on découvre le potentiel de ces engagés et ça ouvre des perspectives. On découvre aujourd'hui qu'il y a toute une fraction de fonctions qu'on confiait à nos jeunes sous-officiers et qu'on pourrait confier à des engagés qu'on pourrait faire vieillir et à qui on pourrait donner des responsabilités. » (entretien, direction du personnel militaire de l'armée de l'Air, Paris, décembre 2003.

importante dans la fabrique de la politique de professionnalisation. L'exemple le plus parlant ici est sans doute la qualification, chemin faisant, de ce qui constitue la « bonne qualité » des soldats à recruter. Du point de vue analytique, c'est donc à partir de cette phase que les armées reviennent réellement dans la définition des politiques de gestion de personnel en développant une autonomie, relativement importante selon les cas nationaux, par rapport au politique.

## **2. Vers de nouvelles politiques de gestion des personnels ?**

Au-delà de la gestion des effectifs, le lancement de la réforme a suscité une réflexion sur les mesures à mettre en œuvre pour assurer l'encadrement des conditions de vie et de travail des personnels professionnels. La comparaison terme à terme des différentes initiatives prises par l'un ou l'autre des quatre pays qui nous intéressent est de peu d'intérêt pour comprendre les dynamiques à l'œuvre en la matière. En revanche, on peut constater que la mise en œuvre de la réforme a contribué à faire émerger de nouvelles significations de ces initiatives, d'abord parce que ce sont de nouvelles finalités qui leur sont attribuées, mais aussi parce que la place reconnue à ces dispositifs par rapport à d'autres dimensions de la gestion d'une armée professionnelle a été modifiée.

### **2. 1. La gestion des ressources humaines : entre transition et institutionnalisation**

La gestion de la période de transition vers une armée totalement professionnalisée a monopolisé l'attention des différentes instances chargées de la gestion du personnel au sein des armées. Dans cette perspective, différentes initiatives ont été adoptées pour permettre d'atteindre les objectifs en termes d'effectifs définis à l'origine. Les réactions qu'elles suscitent aujourd'hui montrent que les règles d'administration d'une armée professionnelle restent largement à inventer.

La posture adoptée par les responsables de la gestion des personnels des **armées françaises** est particulièrement parlante sur ce plan, dans la mesure où les objectifs qui avaient été définis en 1996 ont été réalisés. Malgré cette réussite, ils soulignent volontiers « l'inertie » qui s'attache à toute politique

visant à encadrer les effectifs<sup>1</sup>. Le principal objet de ces remarques concerne la politique de déflation des effectifs mise en œuvre à partir de 1996. On l'a vu, la réduction du nombre d'officiers et de sous-officiers, imposée par la loi de programmation militaire 1997-2002, a été considérée par les directions du personnel et les Etats-majors comme un enjeu aussi important que la réalisation des effectifs de militaires du rang engagés. Dans cette perspective, les dispositions adoptées à partir de 1996, notamment l'institutionnalisation d'un « pécule » et l'élargissement des conditions d'accès aux aides à la reconversion, lancés par la loi du 19 décembre 1996, ont été les principaux outils mis à leur disposition. Ces mesures ont eu un coût important, qui a récemment été souligné par la Cour des comptes<sup>2</sup>. Les responsables de la gestion des personnels au ministère de la Défense reconnaissent volontiers l'importance des dépenses ainsi consenties, mais soulignent qu'elles étaient nécessaires pour réaliser dans les délais prévus les objectifs qui leur avaient été assignés<sup>3</sup>. De manière plus large, ils sont également nombreux à insister sur le fait que ces mesures ont contribué à instaurer un état d'esprit particulier parmi les personnels visés qui, s'il a été utile à un moment donné, pose des difficultés aujourd'hui. C'est le cas au sein de la direction du personnel de l'armée de Terre, où l'on confesse que les actions à destination des cadres ont « trop bien » réussi et qu'il a fallu les freiner. Mais c'est aussi le cas dans des armées, comme la Marine, où l'ampleur des transformations était moindre *a priori* : au-delà des seuls sous-officiers marinières dont le nombre a été réduit, on évoque au sein de l'Etat-major l'apparition d'une « culture du départ » qui s'est étendue aux militaires du rang. La multiplication des contrats courts qui en a résulté est aujourd'hui considérée comme une contrainte dans le cadre d'une armée dont les effectifs sont totalement professionnalisés. Alors même que ces contrats courts apparaissaient comme le meilleur moyen de gérer la fin de la conscription sans bouleverser les équilibres entre les différentes catégories de personnels, leurs conséquences sont désormais indésirables, notamment parce qu'ils impliquent un taux de renouvellement important des effectifs et donc des efforts de recrutement supplémentaires<sup>4</sup>.

Au-delà des effets pervers que peuvent avoir ces mesures en matière de gestion des flux, une autre préoccupation exprimée par les acteurs concerne leurs conséquences sur les prérogatives reconnues aux personnels. Au-delà de leurs aspects quantitatifs, les exigences en effectifs imposées aux armées durant la

---

<sup>1</sup> *Nos différents interlocuteurs ont parlé à ce propos « d'un pétrolier qui veut s'arrêter », « d'une baignoire qui se vide » pour décrire la pesanteur de ces initiatives.*

<sup>2</sup> *Cour des comptes, Rapport au président de la République, 2003, p. 122.*

<sup>3</sup> *Entretien ancien membre de la direction de la fonction publique militaire et du personnel civil/ministère de la Défense, Paris, décembre 2003.*

<sup>4</sup> *Entretien division ressource humaine/Etat-major de la Marine, Paris, juillet 2003.*

période de transition ont également comporté une dimension qualitative. Dans les différents pays, il s'est agi de développer une action à destination de certaines populations particulières ou de candidats potentiels, détenteurs de compétences particulières. Ces volontés ont conduit à l'adoption de mesures ciblées, visant à rendre plus attractif un engagement. Cela a été le cas **aux Pays-Bas** par exemple, où des dispositions ont été adoptées en matière de formation et de reconnaissance des qualifications acquises par les militaires, mais aussi pour faciliter l'accès de certaines populations (femmes, minorités ethniques). Alors que ces mesures ont été adoptées pour parer au plus vite aux difficultés de recrutement du ministère de la Défense, elles sont aujourd'hui considérées comme passées d'actualité et inadaptées aux ressources dont disposent les forces armées. Les responsables de la politique du personnel du ministère mettent ainsi volontiers l'accent sur le caractère artificiel de leur maintien, au regard des besoins réels du moment :

« Dans une certaine mesure, certaines dispositions prises pour être un employeur attractif ont conduit à des solutions trop luxueuses. En ce moment, avec une économie moins favorable, certains de ces arrangements (les possibilités en matière d'éducation par exemple) ne sont plus nécessaires mais sont maintenus malgré tout, en partie du fait de pressions politiques. Les efforts particuliers faits pour recruter au sein des minorités ethniques ou pour le recrutement des femmes sont maintenus, pas tellement pour soutenir le recrutement, qui ne pose pas vraiment de difficultés en ce moment, mais pour rendre l'armée plus représentative »<sup>1</sup>.

On retrouve une problématique similaire **en France**. La fin de la période de transition s'est accompagnée de l'émergence d'une préoccupation nouvelle, visant à ne pas pérenniser des mesures qui, si elles ont pu avoir leur utilité dans un premier temps, risquent de représenter une contrainte insupportable pour le budget du ministère de la Défense. Les réactions que suscite le plan de développement de la condition militaire, adopté au printemps 2002, en sont une illustration. Annoncé par le ministre quelques mois avant que la pleine professionnalisation des effectifs ne soit réalisée, ce plan comporte différentes dispositions visant à améliorer les conditions de vie et de travail des personnels militaires. Mais il est surtout intervenu dans un contexte marqué par la grogne des gendarmes quelques mois plus tôt et par l'expression, plus policée, d'un certain nombre de revendications au sein des instances de concertation des différentes armées<sup>2</sup>. Dans cette perspective, ce plan comporte trois types de

---

<sup>1</sup> Entretien direction du personnel/ministère de la Défense, La Haye, 2004.

<sup>2</sup> Voir par exemple : J. Isnard, « Les militaires réclament 550 millions d'euros en 2002 pour améliorer leur condition », *Le Monde*, 28/02/2002 ; J.-D. Merchet, « Des millions en rafale sur les casernes. 433 millions d'euros pour améliorer la « condition militaire » et faire taire la grogne », *Libération*, 1/03/2002.

mesures. Des mesures indemnitaires, d'abord, visant à compenser les sujétions propres à l'état militaire ou des contraintes opérationnelles mais aussi à favoriser la reconnaissance des qualifications ou la fidélisation de certains spécialistes. Ensuite, une indemnisation des temps d'activité et des obligations professionnelles des militaires qui dérogent à l'organisation du temps de travail en vigueur dans le reste de la fonction publique et dans le secteur privé. Enfin, ce plan prévoit un certain nombre de mesures d'ordre social concernant l'aide à la mobilité, au logement, à la satisfaction des besoins familiaux des personnels<sup>1</sup>. Conçu comme une réponse à une « attente collective » de compensation des charges opérationnelles pesant sur les armées et de participation au progrès social<sup>2</sup>, ce texte se veut un premier élément de consolidation de la professionnalisation, alors que la réforme est en voie d'achèvement. Même s'il va être repris par la loi de programmation militaire 2003-2007, il ne va pas exonérer le ministère de la Défense de prévoir la mise en place d'un « fond de la consolidation de la professionnalisation » dont les finalités sont différentes. Avec ce dernier, il ne s'agit pas simplement de compenser les contraintes de l'état militaire, mais de pourvoir les directions du personnel d'un système de primes « réversibles » leur permettant, en fonction de leurs besoins et de l'état du marché de l'emploi, de soutenir le recrutement et la fidélisation de certains spécialistes :

« C'est un peu différent. Ce plan, il se poursuit, il a été intégré dans le cadre de la LPM, avec un Plan d'Amélioration de la Condition Militaire. Mais à côté de ce plan, on a un plan qui est plus un outil de gestion, qui s'intitule « Fonds de consolidation de la professionnalisation », qui a les trois volets, recruter, fidéliser, reconvertir et qui s'élève à 572 millions d'euros. Ces grandes mesures sont des primes d'attractivité qui sont réversibles, parce que chaque année on peut en fonction du marché de l'emploi, changer les spécialités concernées. En plus elles sont modulables parce que, en fonction des spécialités, elle peuvent être plus ou moins élevées »<sup>3</sup>.

Même si les acteurs concernés ne critiquent pas la mise en place du plan de développement de la condition militaire, l'accent qu'ils mettent sur la souplesse du nouveau dispositif montre que les caractéristiques recherchées pour les nouveaux outils de gestion ont évolué.

---

<sup>1</sup> *Plan de développement de la condition militaire, 28 février 2002.*

<sup>2</sup> *Discours de M. A. Richard, ministre de la Défense relatif au plan de développement de la condition militaire base militaire 125 d'Istres, 28 février 2002.*

<sup>3</sup> *Entretien direction de la fonction publique militaire et du personnel civil/ministère de la Défense, Paris, juillet 2003.*

## 2. 2. De nouvelles finalités pour la gestion des personnels ?

Il a déjà été montré que les politiques du personnel pouvait obéir à des finalités différentes. P. Vennesson a par exemple montré que trois types de référentiel pouvaient orienter la politique de gestion des ressources humaines des armées : un référentiel idéologique, dans lequel la finalité principale de ces politiques est d'assurer la place des militaires au sein de la société, un référentiel stratégique, dans lequel la principale préoccupation des acteurs est de répondre aux besoins opérationnels des armées et un référentiel « technocratique ». Dans le cadre de ce dernier, c'est une rationalité économique qui prime, chaque mesure étant évaluée sur la base d'un calcul coût-avantage et de la contribution qu'elle apporte à la maîtrise des flux de personnels<sup>1</sup>. La mise en œuvre des réformes de professionnalisation dans nos quatre pays renvoie assez largement à une homogénéisation des principes directeurs de leur politique de la ressource humaine autour d'un référentiel technocratique.

La sociologie militaire a souligné que la mise en place d'une armée professionnelle renvoyait à la généralisation d'une rationalité économique dans le domaine de la gestion des personnels. Plus largement, elle souligne que ces nouvelles logiques conduisent à une dépendance accrue des armées vis-à-vis de la société environnante et à un possible abaissement de la profession militaire<sup>2</sup>. Dans le cas des quatre pays qui nous intéressent, les conséquences de la professionnalisation totale des effectifs apparaissent plus complexes. En effet, elle a conduit à redéfinir le statut de la gestion des personnels en un sens pas toujours prévu et à mettre l'accent sur des enjeux inédits, qui peuvent accentuer l'autonomie des armées vis-à-vis de l'extérieur et notamment de leur tutelle politique.

Cette introduction de l'économisme est d'abord à nuancer du fait de l'incertitude qui entoure l'appréciation du coût d'une armée professionnelle. On l'a vu, les réformes de professionnalisation ont été élaborées dans un contexte de contrainte financière plus ou moins marquée selon les pays. En l'occurrence, les Pays-Bas constituent le cas le plus net, puisque la réforme y est lancée en partie pour permettre une réduction du budget de la défense. Mais on retrouve également une telle pression sous une forme ou une autre en France ou **en Espagne**. Dans ce dernier pays, on l'a vu, l'un des enjeux de la professionnalisation, énoncée par la commission parlementaire mixte en 1998,

---

<sup>1</sup> P. Vennesson, « Le ressource humaine dans les armées : trois référentiels en quête d'une politique publique », in P. Vennesson (dir.), *Politiques de défense : institutions, innovations, européanisation*, op. cit., p. 96.

<sup>2</sup> B. Boëne, « Métier, profession et professionnalisme », in B. Boëne, C. Dandeker (dir.), *Les armées en Europe*, op. cit., p. 184-185.

visait à réduire la part des dépenses en personnel du ministère de la Défense. Alors que jusque-là elle représentait 57% du budget du ministère — contre 43% pour les dépenses de matériel — le rapport rendu par la commission prévoyait un retour à l'équilibre durant la période de transition, l'idéal pour une armée professionnelle étant de les ramener à 40% (contre 60%) une fois la professionnalisation des forces réalisées<sup>1</sup>. La perspective très large qui préside à l'adoption de la réforme incite alors ses auteurs à mettre l'accent sur l'enjeu que représente le maintien de l'effort fait en matière de modernisation des forces armées et notamment d'équipement de celles-ci. Cependant, le coût de la professionnalisation s'est révélé plus important que prévu. En effet, la réforme a conduit à une accentuation des dépenses de personnel, malgré les réductions d'effectifs planifiées. Alors que la part du Produit Intérieur Brut espagnol consacré à la défense a été réduite, la mise en œuvre de la réforme s'est traduite par une augmentation de trois à quatre points de la part du budget consacré à la gestion des personnels. Pour ses promoteurs, le coût de la réforme reste toutefois inférieur à ce que l'on pouvait redouter lors de son lancement et il n'y a pas lieu de remettre en cause le bien-fondé de sa mise en œuvre<sup>2</sup>.

On retrouve une situation similaire **en France**. On l'a vu, le coût de la professionnalisation est une question qui, comme dans les autres pays, n'a guère été tranchée avant le lancement de la réforme. Lors de l'adoption de la loi de programmation 1997-2002, il avait néanmoins été prévu que les surcoûts découlant de la professionnalisation seraient compensés par la réduction des dépenses de fonctionnement découlant de la restriction du format et de la disparition de certaines tâches, tenant notamment à la formation et à l'encadrement des appelés. Les bilans qui ont été faits depuis montrent que, si le volume des crédits prévus au titre III du budget a été globalement respecté, cela s'est fait par l'éviction de certaines dépenses de fonctionnement (liées à l'entraînement des forces notamment), au profit des rémunérations et charges sociales qui ont largement augmenté. Dans le rapport sur l'exécution de la loi de programmation, le gouvernement a notamment souligné que cette augmentation était due en partie à des mesures d'amélioration de la condition militaire qui n'avaient pas été prévues initialement<sup>3</sup>. Au sein de la direction des affaires financières du ministère de la Défense, on souligne ainsi que la sous-évaluation des dépenses liées à l'encadrement des conditions de vie et de travail des personnels a conduit à une réduction des dépenses de fonctionnement susceptibles d'être modifiées, principalement celles touchant à l'entraînement

---

<sup>1</sup> « *Dictamen de la comisión mixta, no permanente, para establecer la fórmula y plazos para alcanzar la plena profesionalización de las Fuerzas armadas* », *op. cit.*, p. 475.

<sup>2</sup> *Entretien cabinet du directeur de la guardia civil Madrid, novembre 2003.*

<sup>3</sup> *Rapport au Parlement sur l'exécution de la loi de programmation 1997-2002, op. cit.*, p. 24 et s.

des forces<sup>1</sup>. Si la période de transition a donc été l'occasion de découvrir les coûts non prévus du passage à une armée professionnelle, son achèvement en 2002 n'a pour autant pas levé toutes les incertitudes en la matière. Le rapport de la Cour des comptes consacré à la mise en œuvre de la professionnalisation soulignait en 2003 que le bilan financier de la professionnalisation ne permettait pas de trancher entre ceux qui avaient prédit une réforme au coût exorbitant et ceux qui avaient prévu des économies notables<sup>2</sup>.

Les constats nuancés auxquels a conduit la mise en œuvre de la réforme ont suscité des interrogations inédites dans les différents pays. Même si un retour à la conscription n'est envisagé par aucun des opposants les plus farouches à la réforme, la forme prise par celle-ci suscite cependant un certain nombre de critiques. La première concerne le format des armées. Mis à part la France, on l'a vu, les armées européennes ont jusqu'à présent éprouvé des difficultés à atteindre les effectifs de militaires du rang qui avaient été prévus. Cette situation a suscité dans certains cas une interrogation forte sur le bien fondé de ce format. C'est particulièrement le cas dans un pays comme **l'Espagne** où, on l'a vu, la faisabilité de la réforme avait été fortement contestée dès son origine. Alors qu'il était dans l'opposition au gouvernement Aznar, le PSOE a continué à mettre en cause « l'irréalisme » des objectifs définis par le gouvernement, proposant un modèle d'armée à 120 000 hommes contre celui à 150 000-170 000 défini par le gouvernement. Mais l'expérience de la période de transition l'a également amené à faire des propositions nouvelles, comme de réduire la proportion des militaires du rang au profit de sous-officiers spécialistes, chargés de l'utilisation et de l'entretien des systèmes d'armes<sup>3</sup>. La réalisation des objectifs qui leur avaient été fixés en termes d'effectifs n'épargnent pourtant pas aux armées françaises une interrogation de même nature, sur la viabilité du format défini en 1996. Les conditions dans lesquelles s'est opérée la transition vers une armée entièrement professionnalisée incitent en effet certains acteurs à la mettre en cause. C'est bien sûr le cas des instances extérieures au ministère de

---

<sup>1</sup> « On avait sous-estimé les rémunérations et charges sociales qui devaient être payées et donc on a tapé dans le fonctionnement pour rester en cible. C'est d'abord parce qu'on a sous-estimé la condition militaire qu'on a dû le faire ? En d'autres termes, les types n'étant pas assez rémunérés, on n'aurait pas atteint les effectifs. [...] Ensuite, dans le fonctionnement courant, qu'a-t-on réduit ? Le chauffage, l'eau, l'électricité, dans les armées, il n'y avait pas de mou là-dedans. Donc on a joué sur le poste le plus important : le poste entraînement/activité. Par exemple, alors que dans l'armée de Terre l'entraînement c'est 100 jours par an normalement, on est descendu à 70 jours. » (entretien direction des affaires financières/ministère de la Défense, Paris, juillet 2003.

<sup>2</sup> « Le bilan financier provisoire de la professionnalisation des armées françaises, tel qu'on peut le dresser à la fin de 2002, est ainsi mitigé et semble devoir renvoyer dos à dos ceux qui estimaient que cette réforme allait être excessivement coûteuse et ceux qui pensaient qu'elle serait génératrice d'économies substantielles. » (Cour des comptes, rapport au président de la République, 2003, p. 128).

<sup>3</sup> Entretien, conseiller du groupe parlementaire socialiste au sein de la commission de défense du Congrès, Madrid, juin 2003.

la Défense. La Cour des comptes, si elle tend à relativiser le coût du passage à une armée professionnelle, on l'a vu, souligne néanmoins l'effort d'attractivité que devront maintenir les forces armées et les conséquences qui pourraient en résulter en termes de coût pour le budget de la défense. Dans cette perspective, certains de ses membres n'hésitent pas à évoquer une possible réduction de format pour rendre la politique de recrutement des armées plus compatible avec les ressources dont elles disposent<sup>1</sup>. Ces préoccupations sont par ailleurs partagées par des acteurs qui, au sein du ministère de la Défense, sont en charge de la planification des besoins. Ils soulignent que des insuffisances en matière de recrutement pourraient conduire à une redéfinition du format des troupes :

« Il faut trouver des solutions pour qu'on puisse, dans l'enveloppe budgétaire, résoudre ces problèmes [de recrutement] car, si on n'y arrive pas, on risque de payer plus cher l'engagement initial ou d'être obligé de réduire le volume des forces. Payer plus cher, ça veut dire réduire les équipements et donc se trouver plus tard face à des problèmes avec des gens qui se détourneront de l'armée. Réduire les forces, ça veut dire avoir moins de forces disponibles et ça nuit à l'image assumée par les forces. »<sup>2</sup>

Comme on le voit, la professionnalisation contribue donc à modifier l'enjeu que représente la gestion des personnels par rapport à la politique de défense dans son ensemble. Une expression de cette situation nouvelle a été, dans le contexte de la préparation de la loi de programmation militaire 2003-2008, l'émergence d'un débat sur les besoins d'une armée professionnelle. Alors que courent des rumeurs sur une possible réduction du format de l'armée de Terre, qui aurait été privée de 7 000 hommes supplémentaires, la presse se fait l'écho des réflexions publiées dans différentes revues du ministère de la Défense, évoquant les exemples des armées britanniques et américaines pour souligner l'importance que peut revêtir une bonne rémunération des militaires professionnels<sup>3</sup>. Cet usage inédit de la professionnalisation ne se limite pourtant pas aux seules questions de rémunération et d'encadrement des personnels. Il a également des répercussions sur d'autres aspects de la politique de défense.

---

<sup>1</sup> « Nous, ce qu'on essaie de faire passer, c'est qu'on va droit dans le mur sur le plan statutaire : les armées visent aujourd'hui un recrutement de 35 000 militaires par an. Le problème, c'est que si l'on veut un ratio de 1 sur 3 recrutés, il faut 100 000 personnes qui se présentent au recrutement : c'est plus qu'une classe d'âge de garçons, c'est énorme. Les armées doivent être suffisamment compétitives pour inciter un jeune sur 7 à déposer un dossier. Nous on leur fait remarquer que ce n'est pas tenable. [...] Je crois que l'on n'a pas mesuré le poids financier de la professionnalisation. Notre mission n'est pas de dire faites ceci ou cela, mais de dire qu'il faut soit financer la politique du personnel professionnel, soit réduire les dépenses en réduisant le format des armées et notamment le modèle 2015. » (entretien Cour des comptes, Paris, décembre 2003).

<sup>2</sup> Entretien division programmes, plans, finances/Etat-major des armées, Paris, juillet 2003.

<sup>3</sup> J. Isnard, « Les armées anglo-saxonnes paient bien leurs militaires », *Le Monde*, 05/07/2002; J. Isnard, « L'armée de Terre tourne une page », *Le Monde*, 27/06/2002.

C'est par exemple le cas des questions d'équipement. En France, on l'a vu, la loi de programmation 1997-2002 privilégiait des dépenses de fonctionnement. Désormais, les instances du ministère de la Défense disposant d'une approche transversale des questions budgétaires mettent l'accent sur l'atout que représente un équipement de qualité pour l'équilibre d'une armée professionnelle<sup>1</sup>. Dans cette perspective, le caractère professionnel d'une armée apparaît comme un argument supplémentaire pour réclamer un effort en matière d'équipement, et non comme un enjeu concurrent :

« Un autre aspect en matière d'emploi, c'est de donner aux personnels la possibilité de servir des matériels qui les attirent. Les situations budgétaires qui ont amené à faire durer trop longtemps du matériel font qu'on ne peut pas bien se positionner par rapport à d'autres éléments de la société civile de même situation et le type est moins fier de servir son matériel »<sup>2</sup>.

En bref :

De manière générale, la pleine réalisation de la professionnalisation des effectifs a suscité l'émergence d'une réflexion sur la gestion des personnels d'une armée entièrement composée d'engagés. Y compris dans les pays qui ont mené à bien la phase de transition en mobilisant des outils déjà en vigueur dans le système de la conscription, l'accent est mis sur les conditions nouvelles créées par la réforme. Si, dans tous les cas nationaux, la fin de la conscription a engendré des changements de politique de gestion du personnel militaire, il importe alors autant de prendre en compte les significations attachées à ces modifications qu'aux mutations elles-mêmes. Comme on le verra, en effet, elles vont être intimement liées à une redéfinition des acteurs reconnus comme légitimes dans le domaine de la ressource humaine.

### **3. Civilianisation et externalisation : le métier militaire en question**

La volonté de recentrer les engagés sur des tâches spécifiquement militaires est une des constantes du discours tenu par les promoteurs de la professionnalisation. Dans les faits, les conditions de ce recentrement sont plus

---

<sup>1</sup> « Dans une armée professionnelle qui veut tenir debout, les gens doivent être bien rémunérés pour être fidélisés, bien entraînés, bien considérés au plan des conditions de vie et bien équipés, avec des matériels qui fonctionnent, modernes et bien entretenus. Avec ces quatre piliers, votre truc, il tient. » (entretien direction des affaires financières/ministère de la Défense, Paris, juillet 2003).

<sup>2</sup> Entretien division programmes, plans, finances/Etat-major des armées, Paris, juillet 2003.

problématiques. Le recours à des personnels civils du ministère de la Défense apparaît très largement comme une mesure qui n'a guère les faveurs des responsables de la gestion des personnels des armées, sauf en France où elle a suscité une attention importante à l'occasion de la réforme. L'externalisation de certaines tâches à des entreprises privées est en revanche plus largement retenue, même si la définition de ses modalités pratiques est sujette à de forts débats.

### 3. 1. Une solution peu usitée : le recours à des personnels civils

Le recours à des personnels civils n'a constitué jusqu'à présent qu'une solution marginale dans le cadre de la professionnalisation des armées. Sur ce point, la France constitue une exception du fait des objectifs forts affichés en la matière lors du lancement de la réforme. A l'heure actuelle, pourtant, même dans ce pays-là, cette civilianisation est considérée comme une ressource marginale dans le cadre de la gestion des personnels.

En ce qui concerne la présence de personnels civils au sein du ministère de la Défense, nos quatre pays renvoient à des situations relativement distinctes. **Les Pays-Bas** apparaissent comme un cas à part, du fait de la présence importante que ces personnels civils tenaient au sein des effectifs<sup>1</sup>. Au cours des années 1970, ils représentaient en effet un tiers des agents employés par le ministère de la Défense. En ce qui concerne l'Italie, la France et l'Espagne, cette proportion était nettement moindre. **L'Italie** se caractérise par une faible tradition de civilianisation, la proportion de ces personnels étant passée de 18% au cours des années 1960 à 13% au début des années 1990. **En Espagne**, leur proportion était d'environ 20% au début des années 1990<sup>2</sup>, tandis qu'en France ils représentaient à la veille de la professionnalisation 13% de l'ensemble des effectifs. Encore convient-il de noter que l'essentiel de ces fonctionnaires étaient employés au sein des services communs, les armées en comptant beaucoup moins. L'armée de Terre était la plus professionnalisée, avec 11,8% de ses effectifs, tandis que la Marine (9,2%) et surtout l'armée de l'Air (5,2%) étaient loin derrière<sup>3</sup>. Au-delà de ces disparités traditionnelles, c'est surtout la place reconnue à ces personnels dans le cadre de la réforme qui distingue chaque pays. Aux Pays-Bas, le nombre de personnels civils a en effet subi des

---

<sup>1</sup> J. S. Van der Meulen, « *The Netherlands : the Final Professionalization of the Military* », *op. cit.*, p. 108.

<sup>2</sup> *Informe sobre el cumplimiento del proceso de profesionalización y modernización de las fuerzas armadas*, BOCG, Congreso de los diputados, 30/04/1999, serie D, n° 420, p. 10.

<sup>3</sup> Chiffres mentionnés dans le rapport annexé à la loi de programmation militaire pour les années 1997-2002 (cité dans W. Genieys, J. Joana, A. Smith, *Professionnalisation et condition militaire*, *op. cit.*, p. 105).

réductions comparables à celles qui ont touché les militaires, leur proportion au sein des effectifs du ministère de la Défense restant relativement stable durant la période. La mise en œuvre de la réforme aux Pays-Bas semble donc illustrer une situation dans laquelle aucune attention particulière n'était accordée aux personnels civils, ces derniers voyant même leurs emplois menacés, du fait de l'accroissement des fonctions « projetables », découlant de l'attribution de nouvelles missions aux forces armées<sup>1</sup>. L'Italie présente une situation similaire, les différents textes organisant la professionnalisation progressive des effectifs ne faisant pas mention du sort réservé aux personnels civils. La politique de restriction du nombre des agents de l'Etat prive en revanche les armées de la possibilité de recruter des fonctionnaires civils pour assurer la substitution des appelés sur certaines tâches<sup>2</sup>. Autant d'éléments qui font que dans ces deux pays, le recours à des agents civils de l'Etat n'a pas été considéré jusqu'à présent comme une solution envisageable au départ des appelés.

**L'Espagne** présente une situation légèrement différente, puisque la réduction des effectifs militaires du ministère de la Défense devait aboutir à un accroissement de la proportion de civils parmi ses personnels. Le rapport de la commission mixte de 1998 accordait une mention spéciale à ces fonctionnaires civils en énonçant pour principe que :

« L'adaptation du personnel civil des services administratifs aux exigences du modèle de pleine professionnalisation des forces armées impose que soit redéfini leur nombre mais aussi les caractéristiques de leur formation et de leurs spécialités. »<sup>3</sup>

Malgré cette attention particulière, le recours à des personnels civils ne semble pas avoir été une priorité. La formule vague employée par le rapport de la commission mixte en 1998 a régulièrement été maintenue depuis. La *Revisión Estratégica de la Defensa* parue en 2003, document qui redéfinit les grandes lignes de la politique de défense espagnole pour les quinze années à venir, se contente de prendre acte de la suppression de plus de 4000 postes de fonctionnaires civils et de réaffirmer sous la même forme les grandes orientations dessinées en 1998<sup>4</sup>. Dans cette perspective, la réaffirmation cinq ans après de la nécessaire adaptation de ces personnels à de nouvelles tâches sonne davantage comme un aveu d'impuissance de la part du gouvernement. Ce dernier leur a appliqué les

---

<sup>1</sup> J. S. Van der Meulen, « *The Netherlands : the Final Professionalization of the Military* », *op. cit.*, p. 108.

<sup>2</sup> Entretien Stato maggiore de la Marina, Rome, juin 2004.

<sup>3</sup> Cf. note 1 p. 61.

<sup>4</sup> Ministerio de Defensa, *Revisión Estratégica de la Defensa. Documentos Anejos*, Madrid, Publicaciones de defensa, 2003, p. 242.

mêmes restrictions d'effectifs que celles qui ont touché leurs homologues des autres ministères<sup>1</sup>.

En matière de recours à des personnels civils, **la France** apparaît donc dans une position particulière. Lors du lancement de la réforme, les responsables de la politique du personnel au sein du ministère considèrent volontiers que :

« la capacité à honorer les emplois de personnels civils créés dans les armées et la Gendarmerie conditionne la réussite de la professionnalisation »<sup>2</sup>.

Dans cette perspective, un effort important est prévu pour permettre à chacune des armées d'accroître très nettement la proportion de ses personnels civils, qui doivent passer à plus de 19% pour l'armée de Terre, plus de 20% pour la Marine et prêt de 10% pour l'armée de l'Air. Cinq ans plus tard, le bilan fait de l'exécution de la loi de programmation 1997-2002 est sensiblement différent. Le rapport sur l'exécution de la loi de programmation militaire souligne que les objectifs affichés n'ont été atteints qu'à 97,3%, soit un déficit d'un peu plus de 2000 postes<sup>3</sup>. Même si cet écart apparaît faible, il n'est pas pour autant négligeable. Dans le rapport relatif à la programmation militaire pour les années 2003-2008 fait au nom de la commission des affaires étrangères et de la défense du Sénat, l'auteur soulignait que cette question des personnels civils avait fait l'objet d'une « préoccupation constante » des parlementaires tout au long de la période de transition. Si lors de sa dernière année, l'écart par rapport aux objectifs fixés avait été ramené à 7% des effectifs budgétaires, il soulignait qu'il avait représenté jusqu'à 12% de ceux-ci en 1999<sup>4</sup>. Par ailleurs, ces chiffres globaux ne rendent pas compte des disparités observables entre les forces armées<sup>5</sup>.

Au-delà de ces aspects quantitatifs, la civilianisation de certaines tâches fait l'objet d'un jugement nuancé au sein du ministère de la Défense et des Etats-majors. Au sein des structures communes du ministère, le remplacement de militaires par des personnels civils reste une solution envisagée avec faveur. A la direction des affaires financières, elle est considérée comme une « solution d'avenir », notamment à travers un dispositif de partage des responsabilités

---

<sup>1</sup> « Il n'y a pas eu d'augmentation du nombre de civils avec la professionnalisation. La politique du gouvernement est de réduire le nombre des agents de l'Etat et cela s'est répercuté sur l'ensemble des personnels des armées. Tous les fonctionnaires dépendent du ministère de la Fonction Publique et le ministère de la Défense n'a pas échappé à cette politique. » (entretien mando de personal/ejército del Aire, Madrid, janvier 2004.

<sup>2</sup> D. Conort, « Les ressources humaines : les défis de la professionnalisation », *op. cit.*, p. 102.

<sup>3</sup> Rapport au Parlement sur l'exécution de la loi de programmation 1997-2002, *op. cit.*, p. 16.

<sup>4</sup> Sénat, Rapport relatif à la programmation militaire pour les années 2003 à 2008, n° 117, session ordinaire 2002-2003, 8 janvier 2003, p. 15.

<sup>5</sup> Rapport au Parlement sur l'exécution de la loi de programmation 1997-2002, *op. cit.*, p. 17.

entre militaires et civils au sein de structures de commandement, inspiré notamment du modèle britannique<sup>1</sup>. De même, les représentants de la direction de la fonction militaire et du personnel civil continuent à mettre l'accent sur l'enjeu que représente l'identification des emplois civils et militaires au sein du ministère et des avantages de gestion qui pourraient en découler<sup>2</sup>. On retrouve une même appréciation positive des pratiques de civilianisation menée depuis 1996 au sein des Etats-majors et des directions du personnel des armées. Le maintien des emplois civils existant n'y est pas remis en cause : dans un contexte de rareté et de restriction des effectifs, ces derniers constituent une ressource d'appoint appréciable. Ainsi, au sein de l'Etat-major de l'armée de Terre, on souligne volontiers que, même si on doute que l'accent mis sur la civilianisation en 1996 n'ait visé qu'à satisfaire les besoins opérationnels des armées, il n'est pas question aujourd'hui de mettre en cause les postes de personnels civils existants<sup>3</sup>. Tout au plus des membres de la division du personnel de l'armée de Terre insistent-ils sur l'idée, que nous retrouverons de manière plus forte à propos de l'externalisation, qu'une extension de ces pratiques de substitution entre civil et militaire se heurterait à la limite constituée par les exigences pouvant découler d'un engagement opérationnel<sup>4</sup>. Globalement cependant, comme en atteste le rapport rédigé par la Cour des comptes en 2003, la civilianisation est considérée comme une expérience qui s'est « relativement bien passée »<sup>5</sup>.

Malgré ces jugements positifs, la civilianisation des effectifs suscite des critiques plus ou moins marquées de la part de certains acteurs. La contrainte que le reclassement des personnels issus de l'industrie d'armement a représentée est unanimement décriée. Même lorsque certaines armées estiment avoir joué le jeu des objectifs affectés par la loi de programmation militaire, ce reclassement a été perçu comme une entrave à une exploitation rationnelle des perspectives qu'elle ouvrait. C'est le cas de la Marine où, tout en se revendiquant d'une volonté de mener à bien la civilianisation, on souligne que la prise en charge des personnels de la direction des constructions navales a faussé les initiatives prises

---

<sup>1</sup> « Un des piliers d'une armée professionnelle, c'est la complémentarité entre les personnels civils et militaires. Ça veut dire que quand on projette, on n'a plus les appelés en base arrière. [...] Donc quand on projette, il faut que la boutique tourne avec les civils. Donc les civils ont une importance proportionnelle plus grande. [...] Il y un autre aspect que l'on voit bien chez les britanniques, c'est la meilleure synergie entre militaires et civils. Chez eux, l'axe opérationnel est exclusivement confié aux militaires, et il y a peu de militaires qui font de l'administratif. Chez nous ce n'est pas le cas, mais peu à peu je pense qu'on fera un système de binôme civil/militaire dans un certain nombre d'emplois. Chez les Britanniques, vous avez un général responsable et à côté un civil, et c'est soit l'un, soit l'autre qui commande. » (Entretien direction des affaires financières/ministère de la Défense, Paris, juillet 2003).

<sup>2</sup> Entretien direction de la fonction militaire et du personnel civil/ministère de la Défense, Paris, juillet 2003.

<sup>3</sup> Entretien division organisation, ressources humaines/Etat-major de l'armée de Terre, Paris, juillet 2003.

<sup>4</sup> Entretien division du personnel militaire de l'armée de Terre, Paris, décembre 2003.

<sup>5</sup> Entretien Cour des comptes, Paris, décembre 2003.

en la matière<sup>1</sup>. Un autre reproche concerne l'adaptation de ces personnels civils aux tâches qui leur étaient destinées. Alors que ces personnels étaient pressentis pour remplacer des appelés, ils se sont révélés surqualifiés par rapport aux emplois qui leur auraient été destinés et ont plus volontiers été orientés vers des fonctions de cadres, à un moment où le nombre des militaires qui les occupaient était réduit. Certains de nos interlocuteurs, notamment au sein de l'Etat-major des armées, ont ainsi évoqué le malaise qui avait pu en résulter au sein des unités<sup>2</sup>. De manière plus générale, ce sont les modes de gestion de ces personnels civils qui posent problème, au sein des directions du personnel mais aussi des Etats-majors. Les directions du personnel mettent en cause l'incapacité dans laquelle elles sont de recruter des personnels civils au profil adapté aux emplois qu'elles souhaitent pourvoir. Au sein de la DPMAA, on oppose ainsi la gestion quantitative, calquée sur celle de la fonction publique civile, mise en œuvre par la DFP, et une gestion plus qualitative, qui permettrait de recruter des personnels plus adaptés aux postes à pourvoir :

« Si nous avions une gestion maîtrisée, j'irais recruter les spécialistes qui nous font défaut, s'ils n'avaient pas tout à fait les qualifications nécessaires, je les formerais et j'aurais ce dont j'ai besoin. En ce moment, ce n'est pas du tout le cas. [...]Vous entendez les civils du ministère de la Défense dire qu'il y a plein de postes dans les Etats-majors ou sur les bases qui pourraient être confiés à des civils. Oui, mais à condition que les gens qui arrivent soient compétents, qualifiés et formés. Soit les gens sont formés dans le civil, soit on nous donne la possibilité de les former. Aujourd'hui on fonctionne sur le système des concours de la fonction publique et ça pervertit tout : ça marche pour les énarques, mais quand vous tapez en dessous, ça ne marche plus. On nous dit que ce sont des généralistes, mais nous, on a besoin de spécialistes. »<sup>3</sup>

L'armée de l'Air est la plus virulente dans la dénonciation des limites que présentent les dispositifs de gestion des personnels civils. Ses représentants soulignent notamment l'incapacité dans laquelle ils sont, juridiquement, de former ces personnels civils pour les tâches auxquelles il les destinent, à la différence des militaires. Dans cette perspective, il n'hésitent pas à évoquer l'intérêt qu'il y aurait à ouvrir les formations destinées aux militaires aux

---

<sup>1</sup> Entretien division plans/Etat-major de la Marine, Paris, décembre 2003.

<sup>2</sup> « Ce qui a manqué à l'époque, c'est une véritable politique : on voyait pas bien où on voulait aller, est-ce que c'était lié à la professionnalisation ou pas. Ensuite, on a trouvé ça pratique, mais on s'est rendu compte que les civils qu'on recrutait n'avaient pas vocation à remplacer les appelés, mais plutôt certains cadres militaires. Or, dans le même temps on débauchait les cadres. Ça n'a pas été facile à gérer par les commandants locaux, il y a eu des tensions. » (entretien, Etat-major des armées, Paris, juillet 2003).

<sup>3</sup> Entretien direction du personnel militaire de l'armée de l'Air, Paris, décembre 2003.

personnels civils<sup>1</sup>. C'est le fait qui, aux yeux des membres de son Etat-major, explique la part moins grande qu'occupent les civils dans ses effectifs<sup>2</sup>. Ces critiques des modes de gestion des personnels civils se retrouvent pourtant dans le discours tenu par les représentants d'autres armées, où la place de ces derniers est considérée comme plus satisfaisante. C'est le cas au sein de l'Etat-major de la Marine où on souligne volontiers la lourdeur que représente le recrutement d'un personnel civil. Pour remplacer les anciens élèves officiers de réserve, qui constituaient un vivier de jeunes cadres disposant de formations pointues, c'est la souplesse offerte par l'engagement d'un officier sous contrat, recruté en fonction de compétences précises, qui est volontiers privilégiée par rapport à l'éventuel recrutement d'un fonctionnaire civil :

« Dans la fonction « organisation ressources humaines », ce sont nos civils. On leur donne un uniforme, on ne les forme pratiquement pas, ils ont un statut militaire : c'est plus facile à recruter qu'un fonctionnaire et ils ne font que 3-4 ans. »<sup>3</sup>

De manière générale, le remplacement des appelés par des personnels civils, ou plus largement le repli des militaires sur des tâches opérationnelles au profit de fonctionnaires civils du ministère de la Défense, constitue une solution qui, si elle a parfois été envisagée avec faveur lors du lancement de la réforme, n'est pas considérée aujourd'hui comme un outil privilégié d'institutionnalisation de l'armée professionnelle. Dans les quatre pays qui nous intéressent, la réflexion sur une possible externalisation de certaines tâches est en revanche un élément fort de débat.

### **3. 2. Une solution en débat : l'externalisation**

Du fait des contraintes en effectifs qu'impose le passage à une armée professionnelle, le recours à l'externalisation pour accomplir certaines tâches jusque-là assumées par les appelés constitue une solution envisagée dans les différents pays. Au-delà du principe, les modalités concrètes de la mise en

---

<sup>1</sup> « Pour les militaires c'est différent : les officiers sont recrutés sur concours, les sous-officiers et les militaires techniciens de l'air sur la base d'une sélection. On a quatre candidats, on leur fait passer des tests, des entretiens, on choisit celui qui a le profil. Ensuite, on les forme de A à Z. Pour les civils, il n'est pas prévu de les former. Moi, en ce moment, j'essaie de dire qu'on a des formations pour nos officiers et nos sous-officiers et il faudrait étudier dans quelle mesure on pourrait en faire bénéficier les civils. Mais ce n'est que le début de la réflexion. » (ibid.)

<sup>2</sup> Entretien division plans, finances/Etat-major de l'armée de l'Air, Paris, avril 2004.

<sup>3</sup> Entretien division ressources humaines/Etat-major de la Marine, Paris, juillet 2003.

œuvre d'une telle solution font l'objet d'un débat important, organisé autour de thèmes communs, mais qui renvoie aussi à une redéfinition des rapports entre les armées et d'autres services du ministère de la Défense ou de l'Etat en général.

En matière de recours à des sociétés privées pour assurer certaines tâches jusque-là accomplies par des militaires, et notamment par des appelés, l'attitude des représentants des ministères de la défense et surtout des Etats-majors reste teintée d'un fort pragmatisme. Comme le résume un représentant de la direction du personnel de la Marine **espagnole** :

« Tout le monde est d'accord sur la nécessité d'externaliser, mais on avance petit à petit. »<sup>1</sup>

De manière symptomatique, on retrouve des interrogations similaires dans chaque pays, qui concernent principalement les modalités concrètes d'une possible externalisation des services et la portée à donner au phénomène<sup>2</sup>. Si la sous-traitance de certaines tâches ancillaires, comme l'entretien ou l'alimentation est volontiers acceptée, la possible généralisation de ces pratiques à des tâches considérées comme plus sensibles — maintenance des matériels opérationnels, surveillance des installations, soutien logistique — est une question qui revient spontanément dans le discours des responsables du ministère de la Défense que nous avons rencontrés dans les quatre pays<sup>3</sup>. Il en va de même pour le problème de la « réversibilité » des fonctions externalisées et du risque que pourrait représenter la perte définitive d'une compétence pour les armées. Un autre élément récurrent concerne les références qui sont volontiers faites à des exemples étrangers, principalement britanniques et américains, sur ce type de question. Plus que d'autres aspects de la professionnalisation des armées, l'externalisation est un thème qui suscite volontiers des comparaisons et sur lequel les acteurs que nous avons rencontrés apparaissent particulièrement intéressés par de possibles retours d'expériences étrangères. C'est le cas en ce qui concerne les tentatives d'externalisation du soutien aux forces en opérations menées notamment par les Etats-Unis. S'il s'agit d'une limite majeure à sa possible généralisation, d'autres soulignent au contraire le gain de performance qu'elle représente, y compris dans un contexte

---

<sup>1</sup> *Entretien jefatura de personal/armada, Madrid, novembre 2003.*

<sup>2</sup> « C'est un débat qui concerne plusieurs pays et on s'aperçoit que la question qui revient est celle de savoir jusqu'où on peut externaliser. » (*entretien mando de personal/ ejército de Tierra, Madrid, janvier 2004*).

<sup>3</sup> *De manière symptomatique, alors que les armées néerlandaises ont été pionnières dans l'externalisation de ces tâches d'entretien, de soutien ou de surveillance, elles sont aujourd'hui animées par un débat portant sur l'opportunité d'envisager l'externalisation de tâches plus « opérationnelles ».*

d'opérations sur le terrain<sup>1</sup>. De manière générale, les interrogations autour du « cœur de métier » de militaire, et les conséquences que pourrait avoir l'externalisation sur la définition de celui-ci, constituent donc un premier élément de débat. La crainte dominante au sein des Etats-majors, illustrée par cette réflexion sur les fonctions externalisables ou pas et dans quel contexte, est celle d'une possible remise en cause de l'opérationnalité des forces. Mais cette préoccupation n'est pas la seule.

Une autre difficulté surgie de la professionnalisation concerne les éventuelles répercussions sociales de l'externalisation sur les fonctionnaires civils du ministère de la Défense. **En Italie**, comme en Espagne et en France, les tâches non spécifiquement militaires ont en général été attribuées à des personnels civils de la défense dans les premiers temps de la réforme. Dans cette perspective, vouloir externaliser revient souvent à concéder à des entreprises privées des tâches désormais assumées par des civils :

« L'externalisation comporte également un aspect politique : les activités ou secteurs qui, en principe, seraient les plus faciles à externaliser sont justement ceux qui, au sein du ministère ou des Etats-majors, sont assurés en majorité par des personnels civils. Ça pose un problème syndical important qui doit être pris en compte lorsqu'on prendra une décision. »<sup>2</sup>

Un dernier type de problèmes soulevé par les acteurs concerne l'évaluation des performances de ces dispositifs d'externalisation<sup>3</sup>. L'idée selon laquelle l'externalisation permettrait d'assurer un service à moindre coût est largement mise en cause par les acteurs de la défense, notamment **en France**. Plus exactement, ils confessent l'impossibilité dans laquelle ils sont d'apprécier le volume d'économie susceptible d'être ainsi réalisé. On peut bien sûr voir dans ces réactions, l'expression d'une résistance des Etats-majors à des changements qui les inquiètent par ailleurs. Il convient cependant de noter que cette prudence est partagée par des instances extérieures au secteur de la défense, comme la Cour des comptes qui, dans son rapport de 2003, soulignait que la rentabilité de ce type d'opérations restait encore à évaluer<sup>4</sup>. L'incertitude qui entoure la rentabilité de l'externalisation ne concerne pas uniquement le rapport

---

<sup>1</sup> « Il y a des industriels qui sont prêts à prendre des risques, en projetant les gens, mais il faut les payer. On a eu le même problème pendant la guerre du Golfe avec les « algéco » : les allemands avaient fait appel à une société privée et ils avaient été livrés un mois avant les français qui avaient confié ça au génie. » (entretien Cour des comptes, Paris, décembre 2003).

<sup>2</sup> Entretien conseiller du groupe parlementaire socialiste au sein de la commission de défense du Congrès, Madrid, juin 2003.

<sup>3</sup> Entretien affari giuridici ed economici e del personale/Stato maggiore dell'esercito, Rome, juin 2004.

<sup>4</sup> Cour des comptes, Rapport au président de la République suivi des réponses de l'administration des collectivités, organismes et entreprise, 2003, p. 136.

coûts/avantages des prestations assurées par les entreprises concessionnaires, mais également la valeur du travail jusque-là fournis par les appelés, qui assumaient souvent plusieurs fonctions difficiles à chiffrer<sup>1</sup>. De manière plus générale, ce sont les difficultés techniques que pose l'appréciation de l'efficacité de toute structure administrative qui sont évoquées pour expliquer cette situation<sup>2</sup>.

Les conditions dans lesquelles ces pratiques d'externalisation ont été introduites dans les armées expliquent très largement cet état du débat. Même si les armées italiennes les expérimentent alors même que la suspension totale du service militaire n'est pas encore achevée, la réflexion sur les pratiques d'externalisation est restée relativement limitée lors du lancement de la réforme. **En France**, certains n'hésitent pas à parler d'une « occasion ratée » en 1996, de faire le point sur les atouts de cette solution<sup>3</sup>. Dès le lancement de la réforme, il s'agit d'une solution envisagée au sein des ministères de la défense et des Etats-majors. En France et en Espagne, pourtant, ce n'est que sous la pression de la disparition des derniers appelés qu'une véritable réflexion va être lancée<sup>4</sup>. Cette situation se reflète dans la distinction fréquemment introduite entre l'externalisation de certains services ponctuels, souvent au niveau des bases, et les projets d'une possible généralisation de cette solution à des pans d'activité plus importants<sup>5</sup>. Au-delà des débats sur la nature des services à externaliser, les éventuelles répercussions sur l'opérationnalité des forces, ces réflexions renvoient aussi au statut accordé à l'externalisation comme outil de gestion. Dans le cadre du lancement de la réforme, l'externalisation a été appréhendée par de nombreux acteurs comme un palliatif aux restrictions d'effectifs qui leur étaient imposées, tant en ce qui concerne les militaires que pour le recrutement de civils correctement formés. En France ou en Espagne, l'externalisation tend aujourd'hui à être présentée, par certaines instances du ministère, comme un

---

<sup>1</sup> *Entretien contrôle général des armées, Paris, avril 2004.*

<sup>2</sup> « L'appréciation de la performance est un point important. Jusqu'à présent, et on n'est pas bien différent des autres administrations, on ne sait pas bien combien on coûte. Donc c'est difficile d'apprécier la performance et d'apprécier si ce qu'on achète coûte moins cher que ce que l'on a. » (*Ibid.*).

<sup>3</sup> « Une difficulté que l'on a eue, c'est que l'on n'a pas bien identifié, et c'est dommage, toutes les mesures palliatives qu'il fallait mettre en œuvre. Je pense notamment à l'externalisation. Je crois qu'on a raté collectivement une occasion, même si localement ça s'est fait par la force des choses, de changer de politique. » (*entretien division plans, programmes, finances/Etat-major des armées, Paris, juillet 2003.*)

<sup>4</sup> « On y est obligé depuis qu'il faut remplacer les appelés qui assuraient certaines fonctions. » (*entretien jefatura de personal/armada, Madrid, novembre 2003.*)

<sup>5</sup> « Il y a deux niveaux. Sur certains services de base, il y a un accord très large : pour tout ce qui concerne l'entretien, l'alimentation, on a eu un accord dès 1996 sur l'intérêt d'externaliser et on a externalisé progressivement au cours de la professionnalisation. Sur des sujets plus spécifiques, il y a plus de débat : c'est le cas sur la question de la sécurité des installations ou de la formation. » (*entretien cabinet du directeur de la guardia civil, Madrid, novembre 2003.*)

outil de gestion à part entière, dont il convient de définir le contenu et les conditions d'utilisation. Dans le cas de la France, par exemple, on met volontiers l'accent sur l'évolution du discours du ministère sur cette question. L'externalisation a en effet fait l'objet d'une première directive ministérielle en 2000<sup>1</sup> la présentant comme un outil de modernisation de la gestion des personnels, mais dont certaines dispositions protectrices des fonctionnaires civils de la défense limitaient considérablement l'utilisation qui pouvait en être faite. L'adoption d'une autre directive en 2003, à l'initiative du nouveau ministre de la Défense, en prévoyant pour ces personnels civils le bénéfice de mesures de formation et d'aide à la mobilité, est conçu comme une véritable relance de cette politique<sup>2</sup>.

Les débats sur la nature des services susceptibles d'être externalisés ou pas renvoie surtout à une incertitude quant à la mise en œuvre concrète de cette solution et à l'identification des critères — opérationnels, économiques, voire sociaux<sup>3</sup> — sur la base desquels elle doit être évaluée. Si le « référentiel technocratique » dont nous avons parlé s'est relativement bien imposé dès lors qu'il s'est agi d'évoquer la question des flux d'effectifs des personnels militaires, il a plus de mal à s'imposer sur le thème de l'externalisation. Le paradoxe de cette situation n'est qu'apparent puisque que, aussi bien la nature des problèmes traités que la configuration des acteurs intéressés — avec notamment la pression qu'exercent les syndicats de fonctionnaires civils — contribuent certainement à en limiter la diffusion.

Au-delà des débats sur l'opportunité de sa généralisation, l'externalisation a suscité l'émergence d'enjeux nouveaux pour les acteurs intéressés à sa mise en œuvre. Même si elle est volontiers présentée par ses promoteurs comme un facteur d'économie budgétaire et de souplesse de gestion, elle a suscité des réactions plus inattendues de la part de ceux qui étaient censés la mettre en œuvre. Parallèlement aux difficultés de sa mise en œuvre, opérationnelles ou de gestion, on peut penser que ces nouveaux usages influent également sur son essor et, plus particulièrement dans le cas des pays qui nous intéressent, sur le caractère limité de cet essor. **En Espagne**, en effet, l'externalisation sert de base à un discours revendicatif des représentants des directions du personnel qui mettent en cause l'insuffisance des crédits qui leur sont alloués pour passer

---

<sup>1</sup> « Si vous regardez la directive 2000, elle était exceptionnelle. Il y avait deux premières parties expliquant pourquoi et comment il fallait y aller, et la troisième partie c'était « ne partons pas ». » (entretien contrôle général des armées/ministère de la Défense, Paris, avril 2004).

<sup>2</sup> *Ibid.*

<sup>3</sup> Un représentant de l'Etat-major de l'armée de l'Air espagnole nous a déclaré que l'externalisation pouvait aussi être un excellent moyen de sensibiliser la population civile aux enjeux de la défense et aux types d'activité qu'elle recouvre (entretien mando de personal/ejército del Aire, Madrid, janvier 2004).

des contrats avec les entreprises<sup>1</sup>. Dans cette perspective, l'externalisation devient un argument permettant aux acteurs de la défense, et singulièrement aux Etats-majors, de demander une plus grande marge de manœuvre sur le plan budgétaire. On retrouve une attitude similaire **en France** où certains acteurs soulignent les éventuelles répercussions financières d'une généralisation de l'externalisation. Un premier élément concerne la volonté des Etats-majors d'obtenir une part des retombées financières découlant du recours à l'externalisation. Leurs représentants soulignent notamment que, en passant des contrats avec des entreprises privées, ils génèrent des taxes, notamment la taxe sur la valeur ajoutée, perçues par le ministère des finances et qu'ils souhaiteraient voir rétrocédées :

« Par exemple, dans un régiment, l'alimentation mobilise 20 personnes, dont les soldes sont dans les soldes du ministère. Le coût que l'on voit c'est celui de l'achat des denrées puisque les infrastructures existent. Pour l'achat des denrées, le ministère est considéré comme un consommateur final, donc il est soumis à la TVA. Si d'un coup vous externalisez pour avoir des repas, tous les coûts liés au personnel et aux installations sont facturés avec une TVA. Donc avec mon propre budget j'aurai produit de la recette pour Bercy. En toute logique, on devrait rétrocéder à notre budget la part de recette ainsi produite »<sup>2</sup>.

La mise en cause des aspects financiers de l'externalisation ne se limite cependant pas, en France, à la question de la rétrocession des taxes. Une autre crainte exprimée dans les Etats-majors concerne les effets que pourrait avoir l'externalisation sur le volume du budget du ministère de la Défense, et plus largement sur le format des armées. Certains acteurs soulignent en effet qu'en déportant des dépenses du titre V (équipement), vers le titre III (fonctionnement) du budget, la généralisation de l'externalisation pourrait être le début d'un engrenage relançant encore la réduction des dépenses en personnel des armées et surtout de leurs effectifs<sup>3</sup>. En l'occurrence, c'est la

---

<sup>1</sup> « Nous voudrions recourir à l'externalisation de manière plus systématique, mais nous manquons de crédits pour financer la passation de contrat avec les entreprises. Pour l'instant, les domaines concernés portent sur le nettoyage, la sécurité des installations et les services d'alimentation. En ce qui concerne l'entretien des matériels, les avions par exemple, ce sont des militaires qui s'en occupent, tout comme pour tout ce qui est du soutien aux personnels. On voudrait accroître le recours au privé en la matière, mais nous sommes limités par nos budgets. Cette question de l'entretien des équipements est un point de conflit à l'heure actuelle entre le ministère et nous. En effet, ils nous encouragent à accroître l'externalisation, à réduire le nombre de personnels civils du ministère, mais en même temps les budgets n'ont pas été augmentés. » (entretien mando de personal/ ejército del Aire, Madrid, janvier 2004).

<sup>2</sup> Entretien contrôle général des armées/ministère de la Défense, Paris, avril 2003.

<sup>3</sup> « Je ne suis pas persuadé que ce soit mieux et moins cher. En revanche, ça déporte certains coûts du titre V, investissement, vers le titre III, fonctionnement, Mon inquiétude c'est que le jour où on aura à contracter les dépenses, il faudra de toute façon payer les entreprises et ça contraindra d'autant notre fonctionnement courant et peut-être même notre format. [...] C'est un engrenage vicieux, on vous prend de l'argent qui permet de réduire le

rigidité des dépenses liée à l'externalisation qui est mise en cause, ces dernières apparaissant comme les seules, en cas de restriction budgétaire accrue, à ne pouvoir être comprimées. Paradoxalement, cette préoccupation est également partagée au sein du ministère des finances : même si ses représentants incitent à un essor de l'externalisation, au nom de l'économie et de la performance, leur position est néanmoins ambiguë. En effet, en figeant les dépenses, souvent sur plusieurs années, l'externalisation peut apparaître comme un outil contradictoire avec la recherche d'une certaine souplesse de gestion ou, plus simplement, avec le souci constant de réduire les dépenses de l'Etat<sup>1</sup>. Née dans le contexte des restrictions d'effectifs planifiées dans le cadre de la professionnalisation, l'externalisation apparaît donc comme un thème dont les enjeux ne sont pas parfaitement maîtrisés par les différents acteurs du secteur de la défense et sur lesquels les positions des uns et des autres restent encore faiblement établies.

---

*titre III, ensuite on vous dira de réduire le titre V puisqu'il y a moins d'hommes à équiper, etc... » (entretien Etat-major des armées, Paris, décembre 2003).*

<sup>1</sup> « Ici, auprès du ministre, c'est un inspecteur des finances qui tient l'aiguillon de l'externalisation. Mais le ministère des finances a une position ambiguë. Il est intéressé parce que c'est censé permettre des économies, mais en même temps ça le gêne parce que quand vous passez un contrat, vous figez les dépenses. [...] Quand on est en règle, on gratte sur l'entretien de l'immobilier, par exemple, parce que ça ne se voit pas tout de suite. L'externalisation ça fige les budgets, vous savez que vous bloquez X millions d'euros pour l'entretien. [...] Ce raisonnement, c'est aussi le raisonnement des armées : elles se disent que si elles externalisent 50% de leur fonctionnement, quand on va réduire de 3% leur fonctionnement, ça enlèvera 6% de budget sur ce qui n'est pas externalisé. » (entretien contrôle général des armées/ministère de la Défense, Paris, avril 2003)

En bref.

On vient de voir à maintes reprises à quel point les termes précis guidant la mise en œuvre de la professionnalisation n'ont pas été encadrés par ceux qui ont été impliqués dans la décision de mettre fin à la conscription. Même dans un cas comme l'Espagne, où les acteurs politiques avaient fait un effort d'encadrement strict des solutions à utiliser, à travers la loi de 1999, les instances en charge de la gestion de la réforme ont contribué à rendre plus flous les objectifs à atteindre. Dans chaque pays, des questions ont émergé quant aux résultats qu'il convenait de souhaiter ou aux sens à donner aux dispositifs d'intervention existants. Cette faiblesse d'encadrement du processus de mise en œuvre de la réforme est particulièrement visible à propos des questions de civilianisation ou d'externalisation de la ressource humaine. Dans le premier cas, le traitement qui lui a été réservé en France montre bien que, plutôt que d'être considérée comme une solution d'avenir, elle apparaissait comme une contrainte héritée du passé. En ce qui concerne l'externalisation, elle apparaît comme une solution imposée par le pouvoir politique, les ministères de la défense et les Etats-majors étant réticents à la généralisation de son emploi. De manière symptomatique, le discours tenu par ces derniers sur la question a évolué : à une réflexion, toujours très présente, centrée sur les avantages à en attendre, sur le plan économique, opérationnel ou social, s'est substitué un débat sur les concessions budgétaires que les gouvernements ou les ministères des finances seraient prêts à faire pour en assurer la généralisation.

## CHAPITRE 4 :

### LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES ENTRE ARMEES ET ETAT

Comme on vient de le voir, la professionnalisation a modifié les principes et les finalités de la gestion des ressources humaines, mais aussi leur place au sein des politiques militaires et de la politique de défense en général. Dans cette perspective, on peut se demander quelles ont été les répercussions de ces transformations sur les organisations impliquées dans la définition de ces politiques. Les sociologues s'intéressant aux relations civilo-militaires ont relancé récemment des interrogations tenant à l'impact de ces dernières sur le processus décisionnel et plus généralement la fabrication des politiques de défense<sup>1</sup>. Ces réflexions ont été développées principalement à partir du cas des Etats-Unis, notamment à travers l'analyse du « Goldwater-Nichols Act », texte adopté par le Congrès en 1986 qui accroît le rôle des structures interarmées dans la définition de la politique de sécurité<sup>2</sup>. Bien qu'elles fassent la part belle aux spécificités politico-institutionnelles des Etats-Unis, ces analyses ont cependant donné lieu à la formulation d'hypothèses susceptibles d'un usage plus général. C'est notamment le cas lorsqu'elles ont mis en évidence la différenciation, aux plus hauts niveaux du corps des officiers, de trois types de cursus professionnels, dessinés en fonction du degré d'investissement de ces derniers dans des structures interarmées<sup>3</sup>. Ces recherches incitent en effet à aller au-delà du seul constat de transformations organisationnelles, pour prendre en compte leur impact sur le recrutement et la formation des acteurs associés à ces politiques. Mais elles permettent aussi de dépasser une focalisation excessive sur

---

<sup>1</sup> C. P. Gibson, D. M. Snider, « *Civil-Military Relations and the Potential to Influence : A Look at the National Security Decision-Making Process* », *Armed Forces and Society*, vol. 25, n° 2, hiver 1999, pp. 193-218.

<sup>2</sup> P. J. Roman, D. W. Tarr, « *The Joint Chiefs of Staff* », *Political Science Quarterly*, vol. 113, N° 1, 1998, pp. 91-111.

<sup>3</sup> Ces auteurs distinguent un « *service professionalism* », renvoyant aux officiers généraux organisant leur carrière autour des services et Etats-majors propres à chaque armée, un « *joint professionalism* », propre à ceux qui s'investissent dans des structures interarmées comme l'Etat-major des armées, et un « *national security professionalism* » qui ne concerne que ceux qui sont impliqués, au plus haut niveau et notamment auprès du secrétaire d'Etat à la Défense, à la Maison Blanche ou au Conseil National de Sécurité. (P. J. Roman, D. W. Tarr, « *Military Professionalism and Policymaking : Is There a Civil-Military Gap at the Top ? If so, Does It Matter ?* », in P. D. Feaver, R. H. Kohn (eds.), *Soldiers and Civilians. The Civil-Military Gap and American National Security*, MIT Press, Cambridge (Mass.), 2001, pp. 403-428.

les rapports entre décideurs civils et militaires de la défense, en s'intéressant aux transformations qui affectent la hiérarchie militaire elle-même et les acteurs qui la composent.

Dans cette perspective, trois points peuvent ici être analysés. Le premier concerne la configuration formée par les acteurs directement impliqués dans la gestion des ressources humaines et les transformations qu'ils ont pu connaître. Le second porte plus spécifiquement sur l'émergence d'un enjeu nouveau, la planification, et de son impact sur la légitimation des acteurs admis à participer à la définition des politiques de ressource humaine des armées. Le troisième point concerne quant à lui la nature des rapports entre les acteurs en charge de la gestion de la ressource humaine des armées et d'autres instances ministérielles, et notamment le ministère de la Défense.

## **1. Une stabilité des acteurs de la gestion des personnels**

Les structures de gestion du personnel ont peu évolué du fait de la professionnalisation des armées. Si on a assisté à des innovations quasi-systématiques en ce qui concerne les structures d'encadrement des personnels, notamment par une localisation accrue, les instances en charge de la direction de cette gestion sont restées relativement inchangées dans les différents pays. Dans cette perspective, l'interarmisation de la gestion des personnels, si elle est parfois évoquée, n'est pas un enjeu majeur aux yeux des acteurs concernés.

### **1. 1. Les structures d'intervention : entre proximité et centralisation**

Dans les quatre pays qui nous intéressent, la mise en œuvre de la professionnalisation s'est accompagnée d'une réflexion sur le degré de proximité des instances de gestion avec les futurs militaires professionnels. Cette réflexion s'est traduite par différentes initiatives, visant à améliorer le contrôle des ministères de la défense ou des Etats-majors sur ces derniers.

Les difficultés de recrutement rencontrées par les **armées néerlandaises** durant la période de transition les ont incitées à mettre en place de nouveaux dispositifs de captation des éventuels engagés. Les initiatives prises en la matière étaient d'autant plus importantes que le lancement de la réforme a coïncidé, pour les services du recrutement, avec une découverte des logiques du marché du travail. Sur ce point, les représentants de l'Armée de Terre, mettent

l'accent sur l'inexpérience de ces services lors du lancement de la réforme. Il a par exemple fallu un certain temps pour qu'ils s'adaptent aux évolutions de ce marché, notamment en articulant davantage leurs actions en fonction des calendriers scolaires et universitaires auxquels étaient soumis leurs publics cibles<sup>1</sup>. Au-delà de cette souplesse accrue dans les dispositifs de captation, des structures particulières ont été développées pour accroître la sensibilisation des jeunes aux perspectives professionnelles offertes par les armées. Une de ces innovations a consisté à développer une action à destination des jeunes lycéens, avec la mise en place d'un système de pré-engagement, censé améliorer leur orientation vers les armées. S'il n'est pas sans rappeler les actions développées par le ministère de la Défense britannique<sup>2</sup>, ce nouveau dispositif a été fortement critiqué sur le plan politique, notamment parce qu'il s'adresse largement à de jeunes mineurs. Parallèlement à ces actions, le ministère de la Défense s'est doté d'un outil statistique de suivi du marché du travail, qui lui permet régulièrement de faire le point sur le nombre de jeunes susceptibles de s'engager. Cet « observatoire du personnel de la défense » (« *Defence Integral Staffing Monitor* ») prend ainsi en compte le nombre de jeunes de chaque classe d'âge, leur connaissance des carrières militaires et leur degré d'intérêt pour celles-ci. Même si l'embellie qu'a connu le recrutement au sein des forces armées depuis quelques années est plus volontiers attribuée à des évolutions structurelles du marché du travail, ce nouveau dispositif est réputé accroître l'efficacité des politiques de recrutement mises en œuvre.

Cette recherche d'une proximité accrue avec la main d'œuvre potentielle et d'une adaptation aux nouvelles conditions du recrutement est une préoccupation que l'on retrouve dans les autres armées. **En Italie**, le ministère de la Défense est ainsi confronté au problème de l'adaptation de structures locales d'administration, dont l'origine est souvent très ancienne. C'est le cas des « districts militaires », créés au XIX<sup>e</sup> siècle, qui ont eu jusque-là une fonction d'administration des dossiers, des appelés et des réservistes, mais aussi une fonction d'encadrement des conscrits. Si une réforme de ces districts est envisagée du fait de la fin de la conscription, la question du choix des structures pertinentes pour assurer le recrutement des engagés reste ouverte :

« Les districts ont eu une fonction administrative qui doit être préservée. En revanche, leur fonction de recrutement et de sélection peut être réduite. Avec la professionnalisation, il sera nécessaire de revoir en profondeur

---

<sup>1</sup> « Certains des problèmes rencontrés par les forces armées lors du recrutement des engagés étaient un simple résultat de notre inexpérience. Par exemple, les bureaux de recrutement ne prenaient pas en compte au début le fait que le nombre le plus important de recrues potentielles rentraient sur le marché du travail en août et en septembre, après avoir fini le lycée. » (entretien ancien adjoint au chef de l'Etat-major de l'armée de Terre, 2004).

<sup>2</sup> Sur ces aspects, voir W. Genieys, J. Joana, A. Smith, *Professionnalisation et condition militaire : une comparaison France-Grande-Bretagne*, op. cit., p. 148

l'organisation territoriale, c'est-à-dire tout ce qui fait l'interface entre les forces armées et le territoire. La conscription assurait un lien avec la population, et maintenant nous risquons de le perdre. Il faut créer des points de contacts alternatifs, étudier les structures qui pourraient assurer la promotion du recrutement ou, plus simplement, un soutien aux professionnels en opérations et à leurs familles. »<sup>1</sup>

Même si la question de la proximité avec les candidats à un engagement n'est pas méconnue en Espagne, elle fait l'objet d'un traitement qui met plus volontiers en avant les atouts d'une gestion centralisée<sup>2</sup>. Dans cette perspective, la sélection des candidats est restée organisée autour des centres de recrutement de chaque province, dont on estime qu'ils ont fait leurs preuves<sup>3</sup>. Outre l'augmentation des centres de sélection, pour résoudre l'engorgement de certains d'entre eux, un système informatisé de gestion de la captation (« *Servicio Informatizado de gestión de la captación* », SICAP) a été mis en place en 2003, qui vient encore conforter le caractère centralisé de cette gestion. Il permet d'améliorer la coordination des procédures de sélection et d'orientation des candidats en fournissant à la sous-direction du recrutement du ministère de la Défense des informations en temps réel sur l'état des candidatures :

« En ce qui me concerne, l'innovation la plus importante, c'est la mise en place d'un système informatisé qui permet de connaître en temps réel le nombre de candidats dans chaque centre de sélection, par spécialité, etc... C'est un système de sélection continue qui permet de gérer 40000 demandes par an »<sup>4</sup>.

Le maintien de ces structures centralisées n'exclut pas cependant que des mesures soient prises pour aller au devant d'éventuels candidats au recrutement, notamment avec la formation aux carrières militaires d'un conseiller d'orientation dans les différents établissements d'enseignement du pays, dont la gestion est toutefois, là aussi, assurée directement depuis le ministère.

En ce qui concerne l'organisation de leurs structures sur le territoire, les **armées françaises** ont connu une évolution nette. Les premières années de la période de transition se sont en effet traduites par une localisation accrue de

---

<sup>1</sup> *Entretien reparto pianificazione generale et finanziaria/Stato maggiore esercito, Rome, juin 2004.*

<sup>2</sup> *Cela est également vrai pour l'organisation des dispositifs d'aide à la reconversion par exemple, voir W. Genieys, J. Joana, C. Koudjil, A. Smith, Armées professionnelles et politiques de reconversion, op. cit., p. 135 et s.*

<sup>3</sup> « Ce système tient principalement au fait que les structures existantes étaient centralisées : nous avions un centre de recrutement par province qui fonctionnait bien, sous la direction d'un organe central. C'est une structure qui fonctionnait bien dans le cadre du service militaire et qui a été confirmée. En plus, c'était plus économique puisqu'on n'a pas eu à créer de nouvelles structures. » (entretien sub-dirección del reclutamiento/DIGEREM/ministerio de Defensa, Madrid, janvier 2004).

<sup>4</sup> *Ibid.*

certaines dispositifs, notamment ceux liés au recrutement. Il s'agissait alors d'aller aux plus près des bassins d'emploi, voire de faire de chaque unité un vecteur de recrutement<sup>1</sup>. Même si ces premières initiatives sont parfois remises en cause, elles sont maintenues par les armées, comme la Marine ou l'armée de l'Air, dont les militaires techniciens de l'air sont recrutés de manière privilégiée au niveau des bases<sup>2</sup>. Ces réorganisations n'ont pourtant pas concerné que le recrutement des appelés et n'ont pas eu pour seule motivation la recherche d'une proximité accrue. La gestion des engagés volontaires de l'armée de Terre a fait l'objet d'une déconcentration vers les régions militaires, afin de mieux répartir la charge de travail découlant de l'accroissement de leur nombre. A ce jour, la direction des personnels militaires de l'armée de Terre ne gère directement que les 20% de spécialistes que comptent ces militaires du rang. A terme, il est même évoqué une possible déconcentration totale de cette gestion, la DPMAT ne gérant directement que les carrières des officiers et sous-officiers<sup>3</sup>.

Dans les quatre pays, la première préoccupation a donc consisté à adapter les structures de gestion aux particularités de la nouvelle population de militaires du rang qui entraînent dans les armées. Même s'ils sont volontiers identifiés comme des enjeux majeurs par les acteurs, il ne s'agit pourtant pas là des seuls réajustements suscités par la professionnalisation. D'autres changements organisationnels entraînent en effet une transformation plus profonde des politiques de gestion de la ressource humaine et des principes qui les animent.

## **1. 2. Les structures de gestion, entre stabilité et recomposition**

Même si la professionnalisation a ponctuellement suscité une recomposition des structures de direction de la gestion des personnels, elle n'a pas provoqué de bouleversement. Dans chaque pays, ces structures peuvent prendre des formes différentes, sans qu'un modèle d'organisation particulier en ressorte.

C'est probablement **en Espagne** que l'on a entendu adapter le plus possible les structures de gestion des personnels à l'arrivée des nouveaux militaires professionnels. Alors que jusqu'en 1997 le ministère comptait trois directions

---

<sup>1</sup> Voir l'état des lieux fait sur cette question dans W. Genieys, J. Joana, A. Smith, *Professionnalisation et condition militaire : Une comparaison France-Grande-Bretagne*, op. cit., p. 87.

<sup>2</sup> Entretien direction du personnel militaire de l'armée de l'Air, Paris, décembre 2003.

<sup>3</sup> Entretien direction du personnel militaire de l'armée de Terre, Paris, décembre 2003.

en charge de la gestion des personnels<sup>1</sup>, leur nombre a été ramené à deux à compter de cette date. Aux cotés de la direction générale de gestion des personnels (*dirección general de personal*, DIGENPER), en charge des personnels militaires autres que les militaires du rang et des personnels civils, a été créée une direction générale du recrutement et de la formation militaire (*Dirección General del Reclutamiento y de la Enseña Militar*, DIGEREM). La DIGENPER assure le suivi des effectifs des personnels dont elle a la charge, élabore le plan directeur des ressources humaines qui sert de base à la gestion de l'ensemble des personnels et produit les règles applicables aux militaires. Pour sa part, la DIGEREM regroupe désormais trois sous-directions : une sous-direction du recrutement (*SDG Reclutamiento*), une sous-direction de la formation (*SDG Enseñanza militar*) et une sous-direction spécifiquement destinées aux militaires du rang (*subdirección general de tropa y de marinería*, SDGTM). Sa constitution est l'innovation organisationnelle majeure intervenue dans le cadre de la professionnalisation. D'abord parce qu'elle atteste le souci des autorités du ministère de la Défense d'aborder la nouvelle population des militaires professionnels comme un tout. La « *SDG tropa y marinería* » a ainsi la responsabilité de tous les points qui ne relèvent pas directement du recrutement ou de la formation de ses personnels : conditions de vie et de travail des personnels, aide à la reconversion, gestion d'une partie des dossiers, etc... Par ailleurs, l'insertion de cette sous-direction au sein de la DIGEREM, à part égale avec les sous-directions du recrutement et de la formation, montre le souhait d'une meilleure prise en compte de ces nouveaux professionnels dans le cadre des politiques qui y sont élaborées. Outre un rapprochement de la formation dispensée aux professionnels et de celles dont bénéficient les militaires de carrière, il s'agit d'assurer une véritable synergie entre trois dimensions de la gestion des personnels, considérées comme centrales :

« La sous-direction du recrutement obtient les moyens humains, la sous-direction des militaires du rang (SDGTM) développe toute la gestion de la vie des militaires, le plan de qualité de vie par exemple. La gestion c'est recruter, retenir, reconvertir. Ce sont les trois objectifs de la DIGEREM. La sous-direction du recrutement recrute, la sous-direction des militaires du rang gère la rétention et la reconversion et la sous-direction de la formation apporte son soutien aux trois aspects. »<sup>2</sup>

Malgré le caractère très volontariste de la création de la DIGEREM, sa mise en place n'est pourtant pas allée sans certaines concessions au passé. Pour les acteurs du ministère de la Défense, la dissociation entre la DIGEREM et la DIGENPER est ainsi vécue comme un héritage des structures existantes, peu

---

<sup>1</sup> *Ministerio de Defensa, Memoria de la V legislatura, op. cit., p. 90.*

<sup>2</sup> *Entretien sub-dirección general del reclutamiento/ministerio de Defensa, Madrid, janvier 2004.*

justifiée sur le plan fonctionnel. Tout au plus invoquent-ils les difficultés qu'il y aurait à assurer la direction d'une structure qui en ferait la synthèse :

« La distinction entre la DIGENPER et la DIGEREM est un héritage des structures antérieures. Ce n'est pas l'idéal. L'idéal serait une direction unique, mais cela donnerait une direction divisée entre 6 ou 7 sous-directions ce qui serait difficile à contrôler. Je crois que si on a maintenu cette organisation, c'est pour maintenir un bon contrôle sur ses activités. »<sup>1</sup>

Au sein de chaque armée, un « commandement du personnel » (« *mando de personal* » dans les armées de terre ou de l'air, « *jefatura de personal* » dans la Marine) assure la mise en œuvre de la politique définie par la DIGENPER et la DIGEREM. Chaque armée se voit ainsi déléguée la gestion de ses propres personnels, dans les limites fixées par le ministère :

« Notre rôle est d'assurer la direction, l'évaluation et la coordination de la politique du personnel. Nous intervenons sous l'autorité de deux directions du ministère de la Défense, la DIGENPER et la DIGEREM. La DIGENPER gère les carrières de toutes les catégories de personnel alors que la DIGEREM concerne plus spécifiquement la gestion de la professionnalisation et des questions de formation. Nous sommes dépendants des deux puisque la définition de la politique de gestion des personnels est de la responsabilité du ministère. Le ministère définit une politique et nous l'appliquons à l'Armée de Terre. Chaque année est publiée une ligne d'actualisation de la politique du personnel qui définit les grands axes de la politique à mener. »<sup>2</sup>

Cette dépendance des armées vis-à-vis des structures du ministère est particulièrement forte en matière de formation et de recrutement, puisque la définition et la mise en œuvre de ces deux politiques sont strictement centralisées. Les armées n'ont qu'une possibilité de choix entre les options qui leur sont offertes par le ministère :

« La DIGEREM définit les critères de sélection des recrutements, tandis que nous proposons le nombre de postes dont nous avons besoin pour chaque spécialité. Mais c'est la DIGEREM qui organise les campagnes de recrutement à travers les 21 centres de sélection dont elle dispose sur le territoire »<sup>3</sup>.

Cette organisation des armées est restée stable tout au long de la professionnalisation, à l'exception de l'armée de Terre. En effet, cette dernière était la seule à comporter au sein de l'Etat-major une division du personnel qui a été fondue au sein de la division logistique en 1997. Même si cette initiative a

---

<sup>1</sup> Entretien dirección general de reclutamiento y enseñanza militar/ministerio de Defensa, Madrid, janvier 2004.

<sup>2</sup> Entretien mando de personal/ ejército de Tierra, Madrid, janvier 2004.

<sup>3</sup> Ibid.

été présentée à l'époque comme une réponse à un besoin accru de planification<sup>1</sup>, sur lequel nous reviendrons, elle a principalement consisté à aligner la structure de l'armée de Terre sur celle de la Marine et de l'armée de l'Air.

Les répercussions organisationnelles de la professionnalisation sur la politique de gestion de la ressource humaine apparaissent nettement moindres **en Italie**. Les structures de direction en charge du personnel sont restées stables depuis l'annonce de la professionnalisation totale des effectifs en 1999. Par ailleurs, elles n'ont pas été particulièrement adaptées à l'arrivée de nouveaux engagés. Sous la responsabilité du secrétaire général de la défense, en charge de toute la partie administrative du ministère, existe une direction générale pour le personnel militaire (PERSOMIL), chargée de toutes les activités administratives liées à la gestion des personnels militaires des forces armées. Elle prend ainsi en charge le recrutement, l'avancement, la rémunération des toutes les catégories de personnel<sup>2</sup>. Seule concession à la professionnalisation, un bureau spécialisé dans la réinsertion professionnelle des jeunes engagés a été créé en son sein. Aux côtés de la direction du personnel militaire, on trouve par ailleurs une direction du personnel civil, et des directions du commissariat, de la santé et du domaine militaire. De manière générale, les responsables de ces structures considèrent que la conscription n'étant pas suspendue de manière définitive et la date à laquelle devrait intervenir cette suspension étant encore sujette à caution, il serait prématuré de modifier ces structures de direction<sup>3</sup>.

**En France**, le passage à une armée professionnelle n'a pas non plus bouleversé l'organigramme des structures en charge de la gestion des personnels militaires. Celles-ci sont restées centrées autour d'une direction de la fonction militaire et du personnel civil (DFP) au niveau du ministère et des directions du personnel propres à chaque armée (DPMAT, DPMAA, DPMM). Ce sont ces dernières qui ont la responsabilité de la gestion quotidienne de leurs personnels militaires, en termes de recrutement, d'avancement, d'affectation ou de reconversion, la direction de la fonction militaire et du personnel civil jouant un rôle de coordination et d'encadrement juridique de ces politiques<sup>4</sup>. Comme on l'a vu, en revanche, la gestion des personnels civils de la défense est assurée directement par la DFP. Un des principaux points du contrôle exercé par la

---

<sup>1</sup> *Ministerio de Defensa, Memoria de la VI legislatura (1996-2000), op. cit., p. 85.*

<sup>2</sup> *Entretien direzione generale per il personale militare/ministerio della Difesa, Rome, juin 2004.*

<sup>3</sup> *Entretien reparto pianificazione generale e finanziaria/Stato maggiore dell'esercito, Rome, juin 2004.*

<sup>4</sup> « Pour les personnels militaires, la gestion appartient aux armées. Pour eux, la DFP a une mission de politique générale, mise en cohérence des politiques des différentes armées, application des directives ministérielles, etc... Nous sommes les coordinateurs de la politique ministérielle face à des armées qui ont des problématiques différentes. » (entretien direction de la fonction militaire et du personnel civil, Paris, juillet 2003).

DFP sur les directions du personnel d'armées concerne les rémunérations et l'attribution de primes susceptibles de créer des déséquilibres entre les traitements réservés aux personnels de différents services<sup>1</sup>.

Malgré cette apparente stabilité des structures, la professionnalisation a favorisé une évolution des missions de la DFP et de la répartition des tâches qu'elle partage avec les directions du personnel des armées. Jusqu'à la fin des années 1980, voire le début des années 1990, son rôle était d'ordre principalement juridique et statutaire. Il a cependant évolué sous l'impulsion de ses directeurs successifs, vers une fonction de définition et de coordination accrue des politiques mises en œuvres par les armées. Il ne s'est plus agi de veiller simplement au bon respect des règles, mais de peser de manière plus effective sur les choix faits par les armées dans l'organisation et le développement de leurs effectifs. Selon les termes des acteurs concernés, l'objectif est alors de faire de la DFP une direction des ressources humaines « de groupe », inspirée de celles existant dans le secteur privé, ne gérant pas au quotidien l'ensemble des personnels mais susceptible de fixer une politique. Même s'ils considèrent que ce processus initié au cours des années 1990 est loin d'être achevé, ces acteurs soulignent que la professionnalisation, en obligeant à une réflexion commune de l'ensemble des structures de gestion sur l'avenir de la politique des personnels, a contribué à asseoir ces compétences nouvelles de la DFP :

« Il est vrai que la professionnalisation d'abord, la LOLF ensuite, a été l'occasion de mettre en œuvre cette structure là, parce que c'est nous qui avons fait la synthèse, plus qu'avant, même si les armées ont essayé rapidement de reprendre leur autonomie. Dans cette période, on a plus joué ce rôle de direction de groupe, la gestion étant laissée aux directions du personnel des armées. On a essayé d'infléchir : jusque-là on ne suivait pas du tout les effectifs des militaires. Pour mettre en œuvre la professionnalisation, une partie de notre tâche a été de fixer des tableaux, avec des rythmes d'entrée, etc... Donc on a réuni toutes les armées dans une salle et ils ont dû nous donner des chiffres. Ça a permis d'avoir un levier pour faire bouger les choses et ne plus faire uniquement du statutaire et du juridique. Mais ça a été long. »<sup>2</sup>

Pour autant, les effets de cette volonté de contrôle accrue de la DFP ne doivent pas être exagérés. D'abord parce que, comme on l'a vu, le lancement des réformes a coïncidé avec l'attribution d'une grande marge de liberté aux armées dans le choix des modalités d'engagement et de carrière offertes aux nouveaux engagés. Ensuite parce que, même si les membres de la DFP soulignent

---

<sup>1</sup> *Ibid.*

<sup>2</sup> *entretien ancien membre de la direction de la fonction militaire et du personnel civil/ministère de la Défense, Paris, décembre 2003.*

volontiers le changement de nature de leur activité, de moins en moins limitée au simple contrôle juridique des initiatives prises par les armées<sup>1</sup>, celui-ci ne semble guère être vécu comme une contrainte majeure pour les représentants des directions des personnels des armées que nous avons eu l'occasion de rencontrer.

### 1. 3. Un gestion « interarmisée » des personnels ?

Comme on vient de le voir, la professionnalisation n'a pas suscité de modifications radicales ou systématiques des structures de gestion des personnels militaires. La répartition des tâches entre les armées et les instances centrales des ministères n'a pas été bouleversée, et l'interarmisation de la gestion, si elle est parfois évoquée, n'est pas identifiée comme un enjeu majeur.

De manière générale, la mise en cohérence de la gestion des personnels militaires est fréquemment évoquée par les acteurs qui y sont impliqués. Lors du lancement de la réforme, l'instauration d'une concurrence entre les armées sur le plan du recrutement a été identifiée au sein des ministères de la défense comme un possible danger, appelant à une plus grande homogénéisation des politiques<sup>2</sup>. Pour les pays qui sont arrivés au terme de la période de transition, cette recherche d'une cohérence accrue reste un objectif revendiqué dans différents textes officiels : c'est le cas, **en Espagne**, du livre blanc de la défense de 2000 puis de la *Revisión Estratégica de la Defensa*<sup>3</sup>, qui mettent l'accent sur l'enjeu que représente une politique de gestion des personnels commune et intégrée :

« Dans ce nouveau cadre, la gestion des personnels doit être commune, flexible, personnalisée, décentralisée et prendre en compte le mérite et les capacités. Commune, de manière à ce que le caractère général des forces armées, de leurs missions et de leurs capacités prévale sur toute considération particulière et que soit impulsée une nouvelle mentalité selon laquelle toutes

---

<sup>1</sup> Entretien direction de la fonction militaire et du personnel civil/ministère de la Défense, Paris, juillet 2003.

<sup>2</sup> Dans le cas de la France : « Il n'y avait pas forcément une volonté « d'interarmiser » la gestion des ressources humaines, mais au moins d'avoir une seule politique au sein du ministère. En plus, moi je redoutais la tentation de la concurrence entre armées, alors que ma préoccupation principale était de ne laisser perdre aucun candidat à l'engagement. Mais cette volonté d'harmonisation était antérieure à 1996 et elle ne s'exprimait pas par des pressions particulières. » (entretien ancien membre de la direction de la fonction publique militaire et du personnel civil/ministère de la Défense, Paris, décembre 2003).

<sup>3</sup> On retrouve les objectifs de la politique du personnel résumés dans les mêmes termes dans les documents annexés à la *Revisión Estratégica* (ministerio de Defensa, *Revisión Estratégica de la Defensa. Documentos anejos, Secretaría general técnica, Madrid, 2003, p. 246*).

les composantes de l'organisation concourent au développement des activités interarmées. »<sup>1</sup>

Dans le cadre d'un processus de transition non encore achevé, comme **en Italie**, et malgré les outils juridiques élaborés par les parlementaires — l'adoption d'une législation unique concernant les différents types de contrats offerts aux personnels — cette préoccupation apparaît moindre, les Etats-majors ayant largement été chargés d'adopter les mesures les plus à même d'assurer la réussite de la réforme<sup>2</sup>.

Cette volonté de mise en cohérence, et l'interarmisation des politiques de gestion qui en découle, ne doivent pourtant pas être surévaluées. D'abord parce qu'elles participent d'un processus d'interarmisation général d'un certain nombre de structures, et ne sont donc pas directement liées aux réformes de professionnalisation en particulier. C'est notamment le cas **aux Pays-Bas** où, parallèlement à la suppression de la conscription, a été adoptée une série de mesures visant à intégrer davantage les différents niveaux de commandement. Dans le prolongement de l'annonce des réductions des dépenses de défense faite en novembre 1994, une opération « efficacité » a été lancée, qui visait à accroître l'efficacité des Etats-majors et des unités de soutien. L'objectif affiché était notamment d'accroître au maximum le nombre de structures interarmées et de réduire la taille des Etats-majors d'armées de 25%. Cette politique se traduit par la constitution le 1<sup>er</sup> avril 1996 du commandement interarmées pour les services et le soutien (« DICO »). Outre des aspects directement liés à la gestion des personnels, comme le recrutement, la formation, les rémunérations ou les retraites, le DICO dispose de compétences très générales en matière de logistique, de télécommunication, d'infrastructures et de suivi du service de santé<sup>3</sup>. Parallèlement à cette réorganisation des structures de soutien, la chaîne du commandement a également été rationalisée au bénéfice du chef de l'Etat-major des armées, pour accroître l'efficacité et l'opérationnalité des forces néerlandaises dans le cadre d'interventions extérieures<sup>4</sup>. Même si on peut juger que le passage à une armée professionnelle a constitué un moment favorable à l'engagement de ces transformations, les changements qui en ont découlé pour la gestion des personnels n'apparaissent pas directement liés à un constat particulier quant à la performance spécifique des pratiques et dispositifs jusque-là privilégiés. Tout comme en France, d'autres dynamiques sont à

---

<sup>1</sup> *Ministerio de Defensa, Libro blanco de la defensa 2000, Secretaría general técnica, Madrid, 2000, p. 109.*

<sup>2</sup> *Entretien direzione generale per il personale militare/ministero della difesa, Rome, juin 2004.*

<sup>3</sup> *Source : ambassade des Pays-Bas en France.*

<sup>4</sup> *En septembre 2001, une commission avait été créée par le ministre de la Défense De Grave pour évaluer la place du chef d'Etat-major des armées dans l'organisation de la défense néerlandaise (voir entretien avec J. Franssen, président de la commission, publiée dans *Civiel/militair*, n° 1, 2003, p. 16-17).*

l'œuvre qui ont favorisé l'essor de structures interarmées, sans que le passage à une armée professionnelle ait eu un rôle déterminant en la matière.

Un autre élément qui incite à ne pas surévaluer l'impact de ces dynamiques d'interarmisation dans le domaine de la gestion des personnels concerne la manière dont elles sont abordées par les acteurs eux-mêmes. Certes, dans un pays comme **l'Espagne**, certains voient dans la professionnalisation l'occasion d'une reprise en main par les Etats-majors d'aspects importants de la gestion des personnels<sup>1</sup>. Ces prises de position renvoient probablement au caractère encore politiquement sensible des rapports entre instances centrales du ministère et Etats-majors, du fait de la mobilisation qu'a suscitée, à partir de la fin des années 1970, la mise en place du ministère et l'affirmation du pouvoir civil par rapport aux autorités militaires. Mais ces déclarations sont pour l'essentiel le fait d'acteurs appartenant à l'opposition socialiste au gouvernement Aznar et ne concernent pas spécifiquement le cas de la gestion des personnels<sup>2</sup>. Les bilans des acteurs directement engagés dans la mise en œuvre de ces politiques sont différents. Outre qu'ils insistent plus volontiers sur une dynamique d'interarmisation, ils soulignent que celle-ci avait débuté avant le passage à une armée professionnelle et qu'elle n'a qu'une portée relative :

« Certes, la DIGEREM définit les critères que les armées doivent respecter dans le cadre de leur gestion. Mais il s'agit d'une situation qui existait déjà antérieurement, l'interarmisation avait commencé avant. Quoi qu'il en soit, on assiste évidemment à une standardisation de la gestion, notamment parce que le processus de recrutement est contrôlé par le ministère et la DIGEREM. Mais il ne faut pas non plus en exagérer la portée : c'est une chose de vouloir homogénéiser les politiques et ça en est une autre d'y parvenir. »<sup>3</sup>

Les transformations qui ont affecté certains des dispositifs de gestion des personnels militaires ne semblent pas avoir radicalement modifié l'équilibre des responsabilités entre les Etats-majors et les instances centrales des ministères de la défense. Si la professionnalisation a favorisé une uniformisation de ces modes de gestion, c'est plus du fait de phénomènes de diffusion et d'imitation entre les armées elles-mêmes. En Espagne, par exemple, la mise en place de nouveaux dispositifs d'aide à la reconversion est volontiers présentée comme le résultat d'interactions successives entre les armées elles-mêmes et le ministère de la

---

<sup>1</sup> « La loi de 1999 a rendu aux militaires, c'est-à-dire aux Etats-majors des armées, des compétences de gestion du personnel que la loi de 1989 avait confiées au ministère. C'est-à-dire, en termes politiques, que l'on a réduit le rôle du pouvoir civil par rapport aux forces armées. » (entretien conseiller du groupe parlementaire socialiste au sein de la commission de défense du Congrès, Madrid, juin 2003.

<sup>2</sup> Entretien conseiller du groupe parlementaire socialiste au sein de la commission de défense du Congrès, Madrid, juin 2003.

<sup>3</sup> Entretien mando de personal/ ejército del Aire, Madrid, janvier 2004.

Défense qui en soutient la généralisation. Le tableau tracé de ces dynamiques est d'autant plus parlant que la reconversion fait partie des domaines d'intervention qui ont été systématiquement pris en charge par le ministère de la Défense et la DIGEREM lors du lancement de la réforme<sup>1</sup> :

« Ce changement résulte pour l'essentiel de la professionnalisation. Elle a posé des problèmes nouveaux auxquels nous avons dû nous adapter. Même si cette réorganisation a été lancée par le ministre, elle émane d'une proposition que nous avons faite. Il s'agit de rapprocher le travail des trois directions de la formation, du personnel et de l'aide sociale. Cette réorganisation a touché les trois armées qui sont arrivées à la même conclusion quant à sa nécessité. En ce qui nous concerne, on a commencé un peu plus tard à initier ces changements, tout simplement parce que la professionnalisation en tant que telle nous posait moins de problèmes particuliers. »<sup>2</sup>

Plus qu'à une interarmisation imposée des règles ou des outils de gestion, on a assisté du fait de la professionnalisation à une standardisation de ces pratiques. Même dans un pays comme **la France**, où chacun s'accorde à reconnaître que le lancement de la réforme a été géré de manière très éclatée par chaque armée, on a ainsi assisté à un alignement *de facto* des pratiques mises en œuvre par les unes et les autres :

« Nous sommes assez autonomes puisque depuis le début les trois armées ont pris des modèles radicalement différents en matière d'engagés. Il y a des mesures qui ont une incidence budgétaire sur lesquelles on n'est pas maîtres et qui sont forcément transverses. Mais dès lors qu'il n'y a pas d'incidence budgétaire particulière, on gère l'affaire comme on le veut. Parfois ça interagit parce que si telle ou telle armée propose un type de carrière pour ses engagés qui est très attractif, ça interagit sur les autres. Donc on est obligé de surveiller ce que fait l'autre et de ne pas être trop divergeant, sinon on peut avoir des soucis. En l'occurrence, au début, l'armée de l'Air avait défini deux contrats de quatre ans maximum. L'armée de Terre a rapidement promis aux gens de pouvoir aller jusqu'à 15 ans, donc on a dû bouger »<sup>3</sup>.

En bref :

En ce qui concerne l'organisation des structures, mais aussi la définition des règles et des principes applicables en matière de gestion des personnels, si la professionnalisation a pu susciter une certaine interarmisation, celle-ci est loin

<sup>1</sup> W. Genieys, J. Joana, A. Smith, *Armées professionnelles et politiques de reconversion...*, op. cit., p. 105.

<sup>2</sup> Entretien mando de personal/ ejército del Aire, Madrid, janvier 2004.

<sup>3</sup> Entretien direction du personnel militaire de l'armée de l'Air, Paris, décembre 2003.

d'être vécue comme un enjeu majeur par les acteurs directement concernés. La standardisation qui a pu s'opérer ponctuellement est même volontiers renvoyée à une évolution naturelle des modes de gestion plutôt qu'à une politique délibérée ou unilatérale des instances centrales du ministère. Même si, ponctuellement, certains acteurs mettent en cause la marge de manœuvre accordée aux Etats-majors, comme en Espagne, la répartition des tâches entre les instances centrales et ces derniers en matière de gestion des personnels ne fait guère débat. En revanche, la planification des actions menées en matière de ressource humaine mobilise davantage les acteurs.

## **2. Ressource humaine, planification et armée professionnelle**

On l'a vu, la professionnalisation a modifié la place reconnue à la maîtrise de la ressource humaine au sein des armées. Dans cette perspective, la mise en œuvre de la réforme a coïncidé avec une demande accrue des différents acteurs concernés en matière d'anticipation de ses évolutions et de planification. Plus que les évolutions qu'ont pu connaître les structures de gestion des personnels militaires, ce sont cette volonté planificatrice ou de prospective et ses traductions sur le plan organisationnel qui apparaissent comme des innovations majeures de ces années 1990. Elles s'expriment au sein de chaque armée, mais aussi, et parfois plus nettement encore, au sein de structures interarmées, comme les Etats-majors des armées.

### **2. 1. Une volonté planificatrice dans les armées**

La mise en œuvre de la professionnalisation a suscité une accentuation de l'activité de planification des armées, d'ordre général mais aussi dans le secteur plus particulier de la gestion des personnels. Cela s'est traduit dans les différents pays par des innovations organisationnelles, pas toujours homogènes, mais allant dans le sens d'une meilleure anticipation des évolutions de la ressource humaine.

On l'a vu, les acteurs de la gestion des ressources humaines mettent volontiers l'accent sur le clivage qui existe à leurs yeux entre les dispositifs mis en place durant la phase de transition vers une armée totalement professionnalisée et ceux qui devraient caractériser la gestion des personnels de l'armée

professionnelle<sup>1</sup>. Dès lors, il n'est guère surprenant que les exigences de calendrier propres à la phase de transition influent sur la perception des problèmes en termes de planification. Dans le cas de **l'Italie**, par exemple, les structures en charge de l'activité de planification au sein des Etats-majors sont apparues pour l'instant principalement préoccupées par la mise en place des structures adaptées au recrutement des nouveaux engagés. C'est le cas du département de planification générale et financière (« *reparto pianificazione generale e finanziaria* ») de l'Etat-major de l'armée de Terre qui souligne l'enjeu que représente l'adoption d'un nouveau cadre organisationnel et réglementaire :

« Notre bureau s'occupe de tous les projets de réorganisation de l'armée de Terre, que l'on suit de leur genèse à leur développement concret. Actuellement, le projet le plus prenant est celui de l'organisation que l'on devra mettre en place pour répondre au processus de professionnalisation »<sup>2</sup>.

Malgré cette situation, les structures en charge de la gestion des personnels mettent elles aussi volontiers l'accent sur le besoin de planification que rendra nécessaire la pleine professionnalisation des forces :

« Il est évident qu'une rationalisation du système est inévitable, parce que l'emploi d'un volontaire est d'un coût totalement différent à celui d'un appelé. Une rationalisation devient nécessaire, notamment au travers d'une planification approfondie de ce que pourrait être l'activité de ces volontaires à court, moyen et long terme. »<sup>3</sup>

On retrouve cette aspiration à une plus grande activité prospective en matière de ressource humaine dans les pays au sein desquels la phase de suppression de la conscription est achevée. C'est par exemple le cas **en Espagne**, où les représentants des directions du personnel, au sein des armées, soulignent volontiers la complexité croissante de sa gestion<sup>4</sup>. On l'a vu, l'Etat-major de l'armée de Terre a connu une réforme de son organisation dès 1997. Elle visait à accroître les capacités de planification et de contrôle de l'Etat-major, à un moment où certaines de ses attributions étaient confiées à d'autres organes, plus centraux, ou au contraire déconcentrés. Cette réforme s'était traduite par la suppression de la division « personnel » de l'Etat-major, qui s'était fondue dans la division « logistique ». Même si elle peut paraître paradoxale, cette mesure visait à intégrer davantage le traitement des questions de personnels et d'équipements<sup>5</sup>. Même si les structures des autres Etats-majors sont restées plus

---

<sup>1</sup> Voir chapitre 3.

<sup>2</sup> Entretien *reparto pianificazione generale e finanziaria/ Stato maggiore dell' esercito*, Rome, Juin 2004.

<sup>3</sup> Entretien *reparto affari giuridici ed economici e del personale/ Stato maggiore dell' esercito*, Rome, Juin 2004.

<sup>4</sup> Entretien *jefatura de personal/armada*, Madrid, 26/11/2003.

<sup>5</sup> W. Genieys, J. Joana, A. Smith, *Armées professionnelles et politiques de reconversion...*, op. cit., p. 107.

stables, des modifications sont néanmoins envisagées, qui devraient permettre d'accroître leurs capacités de planification en matière de ressource humaine. C'est par exemple le cas au sein de l'Etat-major de l'armée de l'Air. Même si celle-ci était largement professionnalisée et a abordé le passage à une armée professionnelle avec une certaine sérénité, des innovations organisationnelles y sont à l'étude. Le commandement du personnel (*mando de personal*), structure chargée de la gestion du personnel, était jusque-là divisé en quatre directions (personnel — carrières et avancement—, formation, assistance sociale, santé). Il est désormais envisagé de renforcer la direction du personnel, « en intégrant tout ce qui concerne la planification des personnels en son sein, les dossiers des réservistes et des professionnels »<sup>1</sup>.

La réorganisation des structures de direction des différentes **armées françaises** témoigne elle aussi de la reconnaissance dont y bénéficie l'enjeu de la planification des ressources humaines. Si l'armée de Terre a connu relativement peu de modifications de structures sur ce plan, ce n'est pas le cas de la Marine et de l'armée de l'Air. L'Etat-major de l'armée de l'Air est en effet engagé dans une réforme profonde. Jusqu'à présent, il ne comportait aucun adjoint spécifiquement en charge des questions de personnel, celles-ci étant prises en charge par un bureau de la division « Plans, finances ». Cette particularité par rapport aux autres armées, qui disposent d'un adjoint « ressource humaine » représentant la plus haute autorité dans ce domaine, est aujourd'hui considérée comme une anomalie héritée du passé<sup>2</sup>. Même si un alignement sur l'organisation des autres Etats-majors a été évoqué, cette spécificité devrait se résorber du fait de la réforme générale de l'Etat-major de l'armée de l'Air qui est envisagée. Il est ainsi prévu de créer, sous l'autorité du chef d'Etat-major et du major de l'armée de l'Air quatre grands pôles, en charge des opérations, de la préparation des forces, du soutien et des personnels. La mise en place de ce dernier devrait se traduire par un développement du bureau « études générales » de la direction du personnel qui se verrait désormais « doté de fonctions d'Etat-major, coordinateur de l'ensemble de la fonction personnel de l'armée de l'Air et notamment de la formation »<sup>3</sup>. Par ailleurs, les dispositifs concernant la condition du personnel qui relevaient jusque-là de l'Etat-major se verraient aussi associés à ce pôle et prendraient de l'ampleur. Le double objectif de cette réforme est d'améliorer l'intégration du travail dans ces quatre domaines et d'accentuer la subordination des services à l'Etat-major<sup>4</sup>. Même si elle ne concerne pas uniquement les ressources humaines et qu'elle ne découle pas

---

<sup>1</sup> Entretien *mando de personal/ ejército del Aire*, janvier 2004.

<sup>2</sup> Entretien *division plans, finances/ Etat-major de l'armée de l'Air*, avril 2004.

<sup>3</sup> Entretien *direction du personnel militaire de l'armée de l'Air*, décembre 2003.

<sup>4</sup> Entretien *division plans, finances/ Etat-major de l'armée de l'Air*, avril 2004.

uniquement des besoins nés de la professionnalisation, elle est considérée comme un moyen d'assurer un « meilleur emploi de la ressource »<sup>1</sup> imposé par cette dernière.

Les réformes qu'a connu l'Etat-major de la Marine, même si elles ont débouché sur un agencement institutionnel différent, vont dans le même sens. Depuis septembre 2002, la Marine expérimente en effet une nouvelle organisation, qui se caractérise par une fusion entre la direction des personnels militaires et la division ressource humaine de l'Etat-major, désormais dissociée de la division « plans ». En outre, le général commandant cette structure unique a sous sa responsabilité la filière formation, à la différence du mode d'organisation adopté dans les deux autres armées. Concrètement, cette fusion s'est surtout traduite par la désignation d'un adjoint au chef d'Etat-major chargé des ressources humaines, attestant ainsi de l'attention nouvelle portée à ces questions au sein des instances de commandement : Nous avons une structure de type « direction des ressources humaines » :

« je suis à la fois directeur du personnel, ce qui existait déjà avant, et en même temps, je suis sous-chef d'Etat-major. J'ai la casquette d'Etat-major de celui qui fixe la politique et prépare l'avenir et une casquette directeur du personnel, c'est-à-dire gestion des hommes et femmes de la Marine, qui est une fonction directement subordonnée au ministre comme un directeur d'administration centrale. [...] Ça donne une unité qui est bien utile dans le cadre de la professionnalisation, je m'en aperçois tous les jours. »<sup>2</sup>

L'objectif de cette initiative est d'établir une « unité de vue » entre la politique du personnel à long terme, les réflexions menées sur l'organisation, le fonctionnement et l'équipement futurs de la Marine et la gestion courante des personnels. Il s'agit ainsi, du propre aveu des acteurs concernés, de remédier au clivage existant jusque-là entre la préparation de l'avenir et la prise de décision qui relèvent de l'Etat-major, et la simple activité de gestion<sup>3</sup>.

Les observateurs ont volontiers souligné que la loi de programmation militaire 1997-2002 avait été la première à accorder une place aux problèmes d'effectifs. Les transformations des Etats-majors que nous venons d'examiner montrent que la professionnalisation a largement contribué à généraliser cet attrait pour la prospective. Les armées n'ont pourtant pas été les seules à investir ce champ de la planification des personnels, et on retrouve dans les différents pays des dynamiques similaires au niveau central et interarmées.

---

<sup>1</sup> *Ibid.*

<sup>2</sup> *Entretien division ressources humaines/Etat-major de la Marine, juin 2003.*

<sup>3</sup> *Ibid.*

## 2. 2. La planification en France : une interarmisation réinventée ?

Les Etats-majors d'armées n'ont pas été les seuls à investir le champ de la planification, y compris dans le domaine de la ressource humaine. Dans certains cas, comme **la France** notamment, la mise en œuvre des réformes de professionnalisation ont contribué à une accentuation du rôle de l'Etat-major des armées<sup>1</sup>. Cet essor facilite une nouvelle approche de la ressource humaine, abordée parallèlement à une réflexion sur les équipements et les armements, que l'on retrouve dans d'autres pays européens.

L'Etat-major des armées a un rôle de conseil du gouvernement, de coordination des forces armées et de commandement des opérations<sup>2</sup>. Dans cette perspective, il participe aux travaux de programmation et de planification des forces. Traditionnellement, l'Etat-major des armées n'est pas directement concerné par les questions des personnels, qui dépendent des compétences des chefs de chaque armée<sup>3</sup>. Cette spécificité se traduit dans sa structure puisqu'il ne comporte pas d'adjoint ou de division « ressource humaine », ces questions étant pour l'essentiel prises en charge par la division « plans, programmes, évaluation ». Pour mener à bien ses tâches, l'EMA développe, du propre aveu de ses membres, une forte activité de réseaux sur ces différentes questions, à la fois auprès d'acteurs appartenant à l'administration centrale du ministère, mais aussi des Etats-majors des armées<sup>4</sup>. Cette organisation de l'Etat-major des armées est relativement ancienne et n'a guère évolué au cours des dernières années. Ses membres soulignent en revanche le rôle inédit qu'il assume dans le domaine des ressources humaines :

« C'est une organisation ancienne : on a toujours eu besoin de bâtir des plans, de suivre des programmes, mais là où elle a évolué c'est qu'elle s'est de plus en

---

<sup>1</sup> *Faute de données comparables pour les autres pays, les constatations énoncées ici concernent le seul cas français. L'essor des activités de planification dans la fabrication des politiques de défense depuis la fin de la guerre froide mériterait à lui seul une investigation plus poussée.*

<sup>2</sup> Décret n° 82-138 du 08 février 1982 « fixant les attributions des chefs d'Etat-major ».

<sup>3</sup> « Je suis chargé de la préparation de l'avenir au sein de l'Etat-major des armées. Aussi bien en termes d'organisation des forces que de format. Dans ce cadre, je suis en charge de l'élaboration des lois de programmation, leur élaboration, leur exécution, et des lois de finances. Ce qui m'amène à m'intéresser au lancement des programmes des systèmes d'armes : l'EMA y est légitime depuis de nombreuses années déjà. [...] Concernant l'organisation des hommes, l'EMA est jusqu'à aujourd'hui en seconde ligne, ça peut changer : sur les effectifs, voire l'organisation de chaque composante (terre, air, mer) qui dépendent des compétences des chefs d'Etat-major d'armées. » (entretien Etat-major des armées, décembre 2003)

<sup>4</sup> Entretien division plans, programmes, évaluations/Etat-major des armées, Paris, juillet 2003.

plus intéressée à la dimension « personnel », ce qui n'était pas forcément le cas. »<sup>1</sup>

Même s'il s'agit d'un processus encore en cours, et aux causes multiples, la professionnalisation des armées a contribué à l'émergence de ce nouveau rôle de l'EMA en termes de planification de la ressource humaine. Comme on l'a vu, l'EMA a été directement impliqué dans les discussions qui ont accompagné la mise en forme de la réforme. A cette occasion, il a pris pied dans un domaine d'intervention qui relevait jusque-là quasi exclusivement de chaque Etat-major d'armée :

« L'Etat-major des armées est intervenu sur ce point [les effectifs] dès 1996, lors de la professionnalisation des armées : à partir du moment où on a décidé de professionnaliser, il a fallu convenir d'un niveau de recrutement d'engagés pour atteindre un format qui restait à définir. L'EMA y a donc participé, pour chaque armée, y compris la Gendarmerie. »<sup>2</sup>

Depuis, le rôle assumé par l'EMA dans la préparation des lois de programmation militaire, notamment celle de 1996-2002, et des lois de finances a pérennisé cette attention pour les questions de personnels. De même, certains acteurs soulignent que les projets de refonte de l'organisation administrative du ministère que comporte la Loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001 devraient conforter ces nouvelles prérogatives de l'Etat-major<sup>3</sup>. De manière générale, la plupart des acteurs impliqués dans la définition et la mise en œuvre des politiques du personnel des armées évoquent les capacités d'arbitrage inédites de l'Etat-major et le rôle qu'il joue dans les choix budgétaires formulés au nom du ministère de la Défense.

Au-delà de ces agencements institutionnels inédits, il convient de noter que la professionnalisation a ainsi contribué à imposer une nouvelle conception de la planification de la ressource humaine au niveau interarmées. Jusque-là les activités de planification portaient principalement sur les questions d'équipement, notamment avec le suivi des programmes d'armement. Le lancement de la réforme a depuis provoqué une prise de conscience inédite au sein de l'EMA :

« Il ne s'agit pas de donner par principe plus de pouvoir au CEMA, mais de rendre les décisions plus cohérentes, et de mettre en phase les décisions financières avec l'évolution de l'outil humain, dont on a bien compris, et la

---

<sup>1</sup> *Ibid.*

<sup>2</sup> *entretien Etat-major des armées, Paris, décembre 2003.*

<sup>3</sup> *Entretien division plans, finances/Etat-major de l'armée de l'Air, avril 2004.*

professionnalisation nous y a peut-être aidé, qu'elle était au moins aussi importante que la dimension technique. Les armées l'avaient compris depuis longtemps, notamment l'armée de Terre, mais peut-être qu'au niveau interarmées, parce qu'on n'était pas directement responsable des hommes, on l'avait moins bien compris. »<sup>1</sup>

Dans cette perspective, l'enjeu de la ressource humaine fait l'objet d'un traitement inédit, le souci de planification au niveau interarmées apparaissant comme le facteur d'une possible redéfinition en profondeur des conditions d'élaboration des politiques de gestion des personnels<sup>2</sup>.

Cette émergence des questions de personnels parmi les préoccupations de la « communauté » des planificateurs au niveau interarmées a eu des répercussions sur le traitement réservé aux problèmes d'équipements. Alors que jusque-là les deux dimensions étaient fréquemment présentées comme contradictoires, elles sont plus volontiers perçues comme complémentaires.

Cette évolution se retrouve dans le discours tenu par les acteurs, notamment ceux appartenant à des instances du ministère de la Défense disposant d'une approche transversale des questions budgétaires. Ils mettent l'accent sur l'atout que représente un équipement de qualité pour l'équilibre d'une armée professionnelle<sup>3</sup>. Pour certains de ces acteurs, loin de constituer une alternative à un effort en matière de personnel, le maintien du niveau des équipements est un argument supplémentaire pour assurer le recrutement, mais aussi la satisfaction des personnels engagés :

« Un autre aspect en matière d'emploi, c'est de donner aux personnels la possibilité de servir des matériels qui les attirent. Les situations budgétaires, qui ont amené à faire durer trop longtemps du matériel, font qu'on ne peut pas bien se positionner par rapport à d'autres éléments de la société civile de même situation et le type est moins fier de servir son matériel. »<sup>4</sup>

On constate donc dans ces instances une reproblématisation des rapports entre personnel et équipement que ne rendait pas possible la situation antérieure.

---

<sup>1</sup> Entretien division plans, programmes, évaluation/Etat-major des armées, juillet 2003.

<sup>2</sup> « On sent bien que la ressource humaine c'est stratégique et que les niveaux de décision vont vouloir avoir un regard dessus.[...] Maintenant, il y a une uniformisation qui est révélatrice d'une volonté de rationaliser et de centraliser, de porter toute la conception de la gestion au niveau ministériel ou juste infra-ministériel, l'EMA. Les armées rentreront dans ce cadre. Ça ne veut pas dire que l'EMA ou la DFP gèreront tous les personnels, ils n'en ont pas les moyens. Mais ils utiliseront les directions pour appliquer une politique qu'ils détermineront dans les grands axes. » (entretien direction du personnel militaire de l'armée de Terre, Paris, décembre 2003.

<sup>3</sup> Cf. note 3 p. 103.

<sup>4</sup> Entretien division programmes, plans, finances/Etat-major des armées, Paris, juillet 2003.

Dans les autres pays, on assiste à une redéfinition similaire des rapports entre planification des ressources humaines et matérielles. C'est le cas **en Espagne**, on l'a vu, où les promoteurs de la réforme, lors de son lancement, mettaient l'accent sur la modernisation des équipements et la nécessaire maîtrise de l'équilibre des dépenses entre matériel et personnel<sup>1</sup>. Cette question de l'harmonisation des choix en matière de personnel et matériel y fait, depuis, l'objet d'un traitement interarmées. La *Revisión Estratégica de la Defensa* prévoit une centralisation accrue de la prise de décision en matière d'armement, au profit de l'organe central du ministère (Etat-major des armées et secrétariat d'Etat à la défense)<sup>2</sup>. De l'aveu même des acteurs en charge de la définition de la politique du personnel, c'est également à ce niveau que sont opérés les arbitrages entre dépenses d'équipement et de personnel<sup>3</sup>. L'importance traditionnellement accordée en Espagne au contrôle du pouvoir politique sur les militaires<sup>4</sup> explique probablement que cette interarmisation de la planification, qui a bénéficié à l'Etat-major des armées en France, y débouche plutôt sur l'accroissement des compétences d'instances civiles du ministère. **En Italie**, enfin, malgré la priorité que constitue la mise en place de forces entièrement constituées de professionnels, des responsables de la gestion des personnels insistent sur l'enjeu que représente l'équipement.<sup>5</sup>

En bref :

Dans les différents pays au sein desquels la professionnalisation des effectifs est achevée, la réforme s'est traduite par des attentes inédites en matière de planification des ressources humaines. Au même titre que d'autres ressources de l'appareil de défense, on considère désormais qu'elles doivent faire l'objet d'une réflexion prospective. Si cette demande de planification s'exprime à tous les niveaux, elle a suscité une réponse particulière des instances interarmées et

---

<sup>1</sup> C'est le cas dès le rapport rendu par la commission mixte parlementaire en 1998. Le livre blanc de 2000 évoque pour sa part un « processus de modernisation des forces armées en matière de personnel, de matériel et d'infrastructure » (ministerio de Defensa, *Libro blanco de la defensa 2000*, op. cit., p. 118). Un membre de l'opposition socialiste, ayant occupé différents postes à responsabilité auprès des ministres de la défense de 1982 à 2000, a souligné devant nous que le maintien de cet effort équilibré était rendu possible par les retombées, en termes de sécurité, découlant de l'investissement du gouvernement du Partido Popular dans la politique internationale des Etats-Unis. (entretien conseiller du groupe parlementaire socialiste au sein de la commission de défense du Congrès, Madrid, juin 2003)

<sup>2</sup> Ministerio de Defensa, *Revisión Estratégica de la Defensa. Documentos Anejos*, op. cit., p. 275.

<sup>3</sup> « Les arbitrages entre questions de personnel et d'équipement se font à un niveau supérieur. L'équilibre entre la DIGENPER et la DIGEREM est assuré par le sous-secrétaire de défense. Toutes les questions de personnel dépendent de lui. Mais la modernisation des équipements dépend du secrétaire d'Etat à la défense. » (entretien DIGEREM/ministerio de Defensa, Madrid, janvier 2004)

<sup>4</sup> Entretien ancien ministre de la Défense, Madrid, juin 2003.

<sup>5</sup> Cf. citation p. 106 et note 2 associée.

notamment de l'Etat-major des armées ou des organes centraux du ministère selon les pays. A travers la planification, on assiste donc à une interarmisation inédite des politiques de la ressource humaine, qui se structure désormais autour d'acteurs nouveaux. Un des effets de la prise en charge par ces structures de cette planification est de modifier les rapports entre ressource humaine et problèmes d'équipements. Loin d'être considérés comme une alternative aux efforts fournis en matière de personnel, ces derniers sont désormais conçus comme une ressource supplémentaire, et nécessaire, dans la gestion de la ressource humaine.

### **3. Les politiques de la ressource humaine et les acteurs extérieurs au secteur de la défense**

Une autre manière d'aborder l'hypothèse d'une banalisation des politiques militaires consisterait à interroger les relations entre les ordres institutionnels militaires et les instances ministérielles qui leur sont extérieures, parmi lesquelles les ministères des finances occupent une place à part. Dans cette perspective, les conditions dans lesquelles les réformes de professionnalisation ont été mises en œuvre révèlent une influence indirecte des ministères des finances et une influence mineure des autres ministères.

#### **3. 1. Une influence indirecte des ministères des finances**

Le lancement des réformes de professionnalisation s'est fait, dans la plupart des pays, sous la pression de restrictions budgétaires fortes. Si l'ampleur de cette pression est bien connue, ses modalités concrètes sont en revanche plus confusément identifiées. Dans les quatre pays qui nous intéressent, les ministères des finances ont pesé, et pèsent, de manière indirecte sur la définition des politiques de gestion de la ressource humaine, souvent de manière plus globale qu'en imposant des solutions ou des pratiques particulières.

On l'a vu, l'attitude des ministères des finances ou du budget constitue une préoccupation centrale des acteurs, à différentes étapes du processus de réforme. Dans un pays comme **l'Italie**, où la professionnalisation totale des

effectifs n'a pas encore été réalisée, une restriction budgétaire trop importante est identifiée comme une possible entrave à son succès<sup>1</sup>. **Aux Pays-Bas**, la mise en place d'une armée professionnelle s'est également faite sous la pression constante de restrictions financières. On a vu qu'elle y avait été largement guidée par la volonté de réduire les effectifs, et donc les coûts, des forces néerlandaises. De nouvelles directives du gouvernement, présentées en 1999 (« *hoofdilijnennotitie 1999* »), ont annoncé de nouvelles restrictions budgétaires, alors que la professionnalisation totale des effectifs était accomplie. Une lettre adressée aux parlementaires en juin 2003 (« *kamerbrief* », 30 juin 2003) lançait de nouvelles restructurations des forces armées, notamment en accentuant les capacités de projection des forces, toujours pour réduire le coût des dépenses militaires. Une logique financière, traduite par une contraction nette des forces, semble donc avoir régulièrement été privilégiée aux dépens de considérations strictement militaires.

Les choix adoptés au niveau financier constituent un facteur d'incertitude pour les acteurs impliqués dans la définition des politiques de gestion de la ressource humaine. Cette perception particulière s'explique très largement par les modalités selon lesquelles les ministères des finances interviennent. Dans les différents pays que nous avons eu à étudier, cette intervention est très largement indirecte. Dans tous les cas, en effet, elle s'exerce à des niveaux de décision qui échappent aux acteurs en charge de la gestion de la ressource humaine. **En Espagne**, par exemple, les éventuels marchandages et négociations sur le volume des crédits alloués sont renvoyés au niveau interministériel. Ils apparaissent comme la prérogative exclusive de l'entourage le plus immédiat du ministre de la Défense et échappent largement aux Etats-majors<sup>2</sup>. L'influence du ministère des finances passe toute entière à travers le contrôle du volume des crédits globaux alloués à la défense, sans que des interventions plus nettes aient été identifiées. L'enjeu que constitue le vote de ces crédits, au Parlement, est donc très largement souligné. On retrouve une situation similaire **en France**. Pour de nombreux interlocuteurs que nous avons rencontrés, il s'agit du moyen de pression privilégié de Bercy sur les choix internes faits au sein du ministère de la Défense<sup>3</sup>. A ce titre, ils évoquent

---

<sup>1</sup> *Entretien reparto affari giuridici ed economici del personale/Stato maggiore dell'esercito, Rome, juin 2004.*

<sup>2</sup> *Entretien mando de personal/ejército de Tierra, Madrid, janvier 2004.*

<sup>3</sup> « *Bercy fait tout pour piloter. Ils vous mettent des pressions sous l'angle budgétaire, en vous donnant une enveloppe, peu importe si elle va à l'encontre de la loi de programmation militaire.* » (*entretien direction du personnel militaire de l'armée de l'Air, Paris, décembre 2003*)

volontiers les décalages pouvant apparaître entre le vote annuel de ces crédits et les objectifs définis dans le cadre des lois de programmation militaire<sup>1</sup>.

Ce tableau de la contrainte globale exercée par le ministère des finances est complété par l'accent qui est mis sur son relatif désintérêt pour les solutions concrètes de gestion qui sont appliquées au sein du ministère de la Défense. **En Espagne**, nos interlocuteurs nous ont expliqué que le ministère des finances ne va guère au-delà de la fixation des crédits, et que les détails des choix qui sont faits ou des outils de gestion mobilisés ne sont guère discutés :

« Le ministère des finances intervient en affectant un budget qui détermine le volume de personnel dont on peut disposer. Mais je crois que les finances ne rentrent pas dans le détail, ils se contentent de fixer les crédits disponibles. »<sup>2</sup>

De même, en France, la pression du ministère des finances se traduit principalement sur le plan quantitatif, mais pas sur les modes de gestion ou les choix qui peuvent être faits « en interne »<sup>3</sup>.

Ces descriptions d'une séparation nette entre la contrainte budgétaire imposée par le ministère des finances et les choix faits en matière de politique de la ressource humaine doivent cependant être relativisées. Les interactions nouées entre les différents acteurs concernés apparaissent plus complexes. Au sein du **ministère de la Défense français**, les relations avec le ministère des finances sont assurées par la direction des affaires financières. C'est le cas, y compris pour les instances comme l'Etat-major des armées, qui sont *a priori* investies d'un rôle de planification et de négociation des lois de programmation militaire et des lois de finances annuelles :

« Pour le budget de l'Etat on a un calendrier budgétaire annuel qui arrive aux fameuses lettres de cadrages et de plafond qui doivent intervenir avant le 31 décembre. Ici, vous êtes dans une branche de l'organisation qui suit totalement ce programme, puisque notre responsabilité est de définir les besoins en physique et en financier, de nous adresser à notre direction des affaires financières qui assure le dialogue avec Bercy. Il y a bien sur plusieurs tours car ce n'est jamais juste du premier coup. Donc on ajuste au mieux en fonction de ce que le gouvernement accepte de consentir aux armées pour arriver à

---

<sup>1</sup> « Leur façon de procéder, c'est de peser année après année avec les annuités budgétaires. Il y a toujours des bricoles pour supprimer trois cents personnels par ci ou par là. » (entretien division organisation ressources humaines/Etat-major de l'armée de Terre, Paris, juillet 2003)

<sup>2</sup> entretien dirección general de reclutamiento y enseñanza militar/ministerio de Defensa, janvier 2004.

<sup>3</sup> « Le ministère des finances n'intervient pas directement sur les modes de gestion, mais comme il met une contrainte financière forte, ça impacte la gestion puisque vous subissez des à coups du fait des réductions de moyens. » (entretien direction du personnel militaire de l'armée de Terre, Paris, décembre 2003)

construire quelque chose de cohérent. Nous répondons aussi à toutes les questions parlementaires qui interviennent en général pendant l'été pour que les députés disposent des éléments convenables pour assurer leur vote en fin d'année. »<sup>1</sup>

De manière générale, la direction des affaires financières du ministère de la Défense apparaît comme l'interlocuteur et le point de passage obligés pour les Etats-majors au sujet de leurs requêtes. Dans cette perspective, ses membres se présentent volontiers comme des intermédiaires entre le « souhaitable », tel qu'il est exprimé par les Etats-majors, et le « possible » imposé par Bercy<sup>2</sup>. Comme le montre cette dernière déclaration, la contrainte financière est donc loin de se résumer à une situation de face à face entre les ministères des finances et de la défense. Le jeu des arbitrages interministériels, opérés par le Premier ministre ou le président de la République, a, dans le cas de la France, une importance particulière. Celle-ci a notamment été forte lors du lancement de la réforme. Pour un des acteurs de son lancement, les choix faits par le président de la République lors de l'annonce de la réforme ont placé le ministère de la Défense dans une position de force vis-à-vis de Bercy, situation qui s'est reproduite plus récemment à ses yeux :

« On n'a pas eu de problème avec Bercy, parce qu'on était dans la même situation qu'Alliot-Marie aujourd'hui. C'est-à-dire que tout venait de l'Elysée et quand on avait des arbitrages à Matignon, on gagnait. A condition d'avoir fait le travail qu'il fallait. On ne gagnait pas sur tout, mais sur l'essentiel, oui. »<sup>3</sup>

Dans le cas de la France, tout au moins, il est donc certainement hasardeux de conclure à une mise sous tutelle radicale du ministère de la Défense et de sa politique de gestion de la ressource humaine par le ministère des finances à l'occasion de la professionnalisation. Certains de nos interlocuteurs ont souligné la volonté du ministère des finances de traiter le ministère de la Défense comme un ministère « comme un autre »<sup>4</sup>. Dans cette perspective, les initiatives de Bercy semblent même aller parfois au-delà du seul contrôle par le volume des crédits attribués. Elles assurent volontiers la promotion de certaines solutions

---

<sup>1</sup> Entretien division plans, programmes, évaluations/Etat-major des armées, Paris, juillet 2003.

<sup>2</sup> « Nous sommes aux ordres du cabinet du ministre, nous sommes chargés de négocier avec Bercy à partir des demandes des Etats-majors. Nous sommes le tampon entre le «souhaitable», les Etats-majors, et le « possible », exprimé par Bercy, et la volonté politique du ministre et de son cabinet. » (entretien direction des affaires financières/ministère de la Défense, Paris, juillet 2003).

<sup>3</sup> Entretien ancien membre de la direction de la fonction publique militaire et du personnel civil, Paris, décembre 2003.

<sup>4</sup> « Ils traitent le ministère de la Défense comme tous les ministères. Ils ont une logique de ressources, donc ils ont leurs contraintes et nous avons nos objectifs. » (entretien direction des affaires financières/ministère de la Défense, Paris, juillet 2003)

ou pratiques, auprès des instances avec lesquelles elles sont en contact direct<sup>1</sup>. La généralisation du recours à « l'externalisation » est par exemple considérée comme en faisant partie<sup>2</sup>. Cette situation apparaît relativement inédite en ce qui concerne la gestion de la ressource humaine des armées, qui échappait plus facilement à ce type de conflits dans le cadre de la conscription. Mais elle a suscité en retour une transformation des structures qui en ont la charge. D'abord par le clivage qu'elle a rendu possible entre les instances, notamment interarmées, en charge de la prise en compte de son suivi financier et celles qui sont directement impliquées dans la gestion des personnels. Ensuite par le renforcement des premières qu'elle a rendu possible. Pour faire face à la contrainte budgétaire qu'exerce le ministère des finances, la recherche d'une cohérence accrue entre les pratiques de gestion des armées est identifiée comme une ressource supplémentaire<sup>3</sup>. Par ailleurs, l'essor de structures de planification et d'outils d'analyse physico-financiers des questions de personnel au sein de l'Etat-major des armées est présenté comme un moyen d'accroître les moyens d'argumentation et de négociation du chef d'Etat-major des armées sur le plan budgétaire<sup>4</sup>. Ces stratégies de résistance sont d'autant plus efficaces qu'elles trouvent parfois des alliés inattendus : c'est le cas avec la Cour des comptes dont les membres prennent leur distance avec le rigorisme financier affiché par Bercy. Pour ses membres, même si la mise en cause de certains particularismes de gestion propres au ministère de la Défense leur apparaît nécessaire, l'alignement systématique de ce dernier sur les pratiques mises en œuvre dans d'autres ministères n'apparaît pas forcément souhaitable :

« On reste très prudent, parce qu'on ne veut pas porter la responsabilité d'une mise en cause de l'outil de défense. Tous les schémas valables pour la fonction publique civile ne sont pas forcément valables pour la défense, parce qu'il faut toujours tenir compte d'un possible contexte de crise. On est beaucoup plus prudent que le ministère des finances là-dessus : on ne veut pas remettre en cause le système sans être sûr que le nouveau système sera performant. »<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> « Parfois certains soufflent des solutions de gestion. C'est dans le mode de fonctionnement de l'interministériel, entre les financiers de Bercy et ceux du ministère de la Défense : ils doivent se raconter des choses, parce que parfois le financier du ministère de la Défense nous dit : « On pourrait faire telle chose. » Il ne l'a pas inventé tout seul. » (entretien direction du personnel militaire de l'armée de l'Air, Paris, décembre 2003.)

<sup>2</sup> Entretien Etat-major des armées, Paris, décembre 2003.

<sup>3</sup> « Sur le plan budgétaire, on a intérêt à avoir une politique la plus cohérente possible entre nous. » (entretien direction du personnel militaire de l'armée de l'Air, Paris, décembre 2003)

<sup>4</sup> « Nous essayons d'alimenter le chef d'Etat-major pour ses débats avec les autres chefs d'Etat-major et avec le ministre, de manière à ce qu'il puisse défendre, expliquer, proposer des évolutions d'équipements, de format, en bonne adéquation les uns avec les autres, et évidemment avec les moyens financiers associés. » (entretien division plans, programmes, évaluation/Etat-major des armées, Paris, juillet 2003)

<sup>5</sup> Entretien Cour des comptes, Paris, décembre 2003.

Si la professionnalisation des armées a mis en cause le particularisme des ministères de la défense sur le plan financier, on voit donc que cela n'a pas abouti à une banalisation totale des politiques de ressource humaine qui y sont valorisées. Cette situation est encore plus nette dès lors que l'on interroge la nature des relations des acteurs de ces politiques avec d'autres instances ministérielles.

### 3. 2. Une influence mineure des autres ministères

La professionnalisation des armées n'a guère influé sur les rapports des acteurs en charge de la gestion de la ressource humaine au ministère de la Défense avec les autres instances ministérielles. Outre que l'influence des ministères de la fonction publique est restée relativement faible, certaines des initiatives menées à cette occasion sont restées relativement isolées au sein de l'Etat.

Le maintien de la conscription a contribué pendant longtemps à mettre le ministère de la Défense dans une position particulière par rapport à ses homologues civils, notamment en matière de gestion de la ressource humaine. Il lui a en effet permis d'échapper pendant longtemps aux difficultés de personnels que pouvaient rencontrer ces derniers. Un ancien membre du ministère de la Défense français évoque ainsi la situation confortable dans laquelle il se trouvait par rapport aux représentants d'autres services de l'Etat :

« C'est un confort extraordinaire la conscription : quand j'allais à des réunions des directeurs de personnels de la fonction publique, j'étais très à l'aise par rapport à mes petits camarades qui étaient obligés à des turpitudes pour avoir des gens »<sup>1</sup>.

Dans cette perspective, le passage à une armée professionnalisée pouvait être analysé comme une forme d'alignement du ministère de la Défense sur les ministères civils, dans laquelle le ministère de la Fonction Publique aurait pu jouer un rôle déterminant. L'examen des conditions concrètes de la mise en oeuvre de la réforme tend à démentir cette hypothèse. Dans le cadre de sa mise en forme, les ministères de la fonction publique ont été peu impliqués dans le processus de décision. **En Espagne**, si ses représentants ont régulièrement été tenus au courant de l'avancée de la réflexion et du cadre législatif, ils n'y ont pas

---

<sup>1</sup> *Entretien ancien membre de la direction de la fonction militaire et du personnel civil, décembre 2003.*

été associés directement<sup>1</sup>. On retrouve une situation similaire en France, où le ministère de la Fonction Publique était simplement tenu informé, sans intervenir dans les discussions<sup>2</sup>. Dans les premiers mois de la mise en place de la réforme, c'est davantage l'influence qu'exerce le ministère de l'emploi de Martine Aubry au sein du nouveau gouvernement socialiste qui est déterminante dans l'adoption de certains dispositifs, comme celui des « volontaires ». Sur ce point, l'implication des acteurs de la gestion des ressources humaines du ministère de la Défense au sein des instances interministérielles débattant de la création de la formule des emplois-jeunes a eu un effet direct sur le choix de certaines solutions aux difficultés posées par la professionnalisation<sup>3</sup>.

S'ils n'ont guère été associés à l'élaboration et à la mise en forme de la réforme, les ministères de la fonction publique ont cependant une influence ponctuelle. **En Espagne**, le *ministerio de administración pública* intervient au niveau interministériel dans la définition du volume et des rythmes du recrutement annuel<sup>4</sup>. La gestion des personnels militaires n'échappe donc pas totalement aux contraintes propres à la fonction publique, mais elle n'y est soumise que de manière très limitée. A aucun moment, il ne s'agit d'influencer les modes de gestion ou les outils de politiques publiques à mettre en œuvre. La situation apparaît encore plus nette en France, où le ministère de la Fonction Publique est au mieux « tenu informé » de ce qui est fait. Son impact reste limité aux fonctionnaires civils du ministère : même si ces derniers sont gérés de manière autonome par la direction de la fonction publique militaire et du personnel civil, celle-ci est tenue, comme les autres ministères, de respecter les grandes

---

<sup>1</sup> « Le ministère de la Fonction Publique n'a pas eu un rôle majeur. Il a été tenu au courant des aspects de la loi de 1999, mais la gestion de la réforme était totalement confiée au ministère de la Défense. Le ministère de la Fonction Publique n'intervenait pas du fait de la spécificité des militaires. » (entretien conseiller du groupe parlementaire socialiste au sein de la commission de défense du Congrès, Madrid, novembre 2003)

<sup>2</sup> « Je les tenais informés, mais sans plus. On a géré avec une grande liberté. » (entretien ancien membre de la direction de la fonction militaire et du personnel civil, décembre 2003)

<sup>3</sup> « Juillet 1997, c'est aussi les emplois jeunes de Martine Aubry. On a repris le projet de loi, les « volontaires Millon » ont été abandonnés au profit d'une nouvelle formule : mais les gens qui travaillaient le matin sur les emplois jeunes en interministériel, travaillaient ensuite sur le service national. On a donc transposé les emplois jeunes avec les volontaires. » (Ibid.)

<sup>4</sup> « L'activation des effectifs dont le volume est défini par le Parlement est une décision du gouvernement qui informe les Cortes. Mais différents ministères sont aussi concernés : celui des finances et celui de la fonction publique dont on dit que c'est le grand gestionnaire de l'administration de l'Etat. C'est un jeu à trois : le ministère de la Défense qui organise les unités, le ministère de la Fonction Publique qui harmonise la gestion de tous les fonctionnaires et le ministère des finances qui prévoit les crédits nécessaires. Finalement, le nombre de personnes qui seront recrutées dans les forces armées est porté au budget de l'Etat. » (entretien jefatura de personal/armada, Madrid, novembre 2003)

orientations fixées en matière de recrutement et d'effectifs<sup>1</sup>. Encore certains des acteurs que nous avons rencontrés ont-ils souligné les contradictions existant entre les objectifs définis par le ministère de la Fonction Publique en termes d'effectifs et ceux prévus par la loi de programmation militaire<sup>2</sup>. Quoi qu'il en soit, les arbitrages réalisés entre les ministères de la défense et ceux de la fonction publique sur le volume des personnels apparaissent limités. Cette faiblesse du ministère de la Fonction Publique est encore confirmée par son manque d'influence sur les modes de gestion privilégiés au sein des armées. Les membres des directions du personnel soulignent la spécificité du système de gestion militaire lorsqu'on leur demande d'évoquer l'influence du ministère de la Fonction Publique sur leur activité :

« On s'inscrit dans la réforme de l'Etat, bien sûr, mais le système de gestion militaire est particulier, on n'est pas organisé pareil, on a des exigences et un cadre d'emploi particulier. Donc on a une gestion spécifique et les déroulements de carrière des armées n'ont pas grand chose à voir avec ceux des fonctionnaires. »<sup>3</sup>

La professionnalisation des armées n'a donc guère contribué à aligner les pratiques de gestion du ministère de la Défense sur celles de ses homologues civils. Lors du lancement de la réforme **en France**, le caractère exceptionnel, voire expérimental, des expériences menées avait été publiquement souligné. Des personnalités militaires, dont la presse s'était faite l'écho, n'avaient pas hésité à faire des armées un modèle pour la réforme de l'administration dans son ensemble<sup>4</sup>. Sur certains points, l'attitude des acteurs impliqués dans la gestion de la ressource humaine n'a guère varié. C'est le cas notamment en ce qui concerne les pratiques d'externalisation qui sont expérimentées au sein du ministère des finances. Dans le prolongement du comité stratégique de 1996, un Comité pour la Rationalisation et l'Innovation Administrative (CRIA) a été constitué au sein du ministère de la Défense. Il regroupe des représentants de

---

<sup>1</sup> « Le ministère de la Fonction Publique suit ce que l'on fait. Pour l'instant on a une position définie par la loi de programmation militaire. Ensuite les personnels civils sont gérés par le secrétariat général pour l'administration. Mais le ministère de la Défense est tenu comme les autres de ne pas renouveler la moitié de ses effectifs civils. » (entretien Etat-major des armées, Paris, décembre 2003)

<sup>2</sup> C'est le cas pour le membre de l'Etat-major des armées cité ci-dessus, mais également pour des représentants de la direction du personnel de l'armée de l'Air : « Tous les ministères doivent faire des efforts sur les effectifs de fonctionnaires, et il n'y a pas de raison que le ministère de la Défense y échappe. Là où le discours est tordu, c'est que la loi de programmation militaire prévoit aussi des volumes d'effectifs. » (entretien direction du personnel militaire de l'armée de l'Air, Paris, décembre 2003)

<sup>3</sup> Entretien direction du personnel de l'armée de Terre, Paris, décembre 2003.

<sup>4</sup> J. Isnard, « L'armée de Terre se campe en modèle pour la République », *Le Monde*, 27/08/1999, cité dans J. Joana, « Les politiques de la ressource humaine des armées en France et en Grande-Bretagne : les sens d'une réforme », *Revue Française de Science Politique*, vol. 54, n° 5, octobre 2004, p. 826.

tous les Etats-majors et des grands organismes centraux du ministère. Chargé d'étudier les possibilités de modernisation des modes de gestion mis en œuvre par les instances de soutien administratif, il a notamment constitué un groupe de travail sur l'externalisation. Comme on l'a vu, les incitations en ce sens ont principalement émané du ministère des finances mais aussi des ministres de la défense qui se sont succédés depuis le lancement de la professionnalisation. Les réflexions de ce groupe ont été l'occasion de contacts avec le MEDEF, principale organisation patronale, et notamment le comité de liaison avec le ministère de la Défense constitué en son sein<sup>1</sup>. Aux yeux des membres du CRIA en charge de l'externalisation, les efforts qu'ils ont déployés contrastent avec la faible implication des autres ministères sur ce type de question :

« Les autres ministères sont quasi-absents sur l'externalisation. Le MEDEF a essayé de les contacter, il n'y avait personne. On a fait le salon « Externaliser », on a été les principaux interlocuteurs publics : il nous semble, même si c'est de l'immodestie, qu'on ne voit pas beaucoup les autres. »<sup>2</sup>

Même s'il est difficile de généraliser à partir de ce seul cas, on peut avancer l'idée que les réformes de professionnalisation en France, loin de contribuer à une banalisation des modes de gestion de la ressource humaine qui les rendrait semblables à ceux en vigueur au sein de l'administration civile, ont au contraire accentué leur spécificité. Peut-être convient-il de noter en revanche une évolution quant aux arguments avancés pour en justifier les particularités : jusque là les exigences du combat ou d'un engagement opérationnel étaient systématiquement évoquées pour justifier ce traitement à part. Comme on l'a vu à propos du débat autour d'une possible généralisation de l'externalisation, ce type de réactions n'a pas radicalement disparu. Mais on constate aujourd'hui que l'accent est plus volontiers mis sur la souplesse de gestion et les exigences particulières à la maîtrise des flux de personnels militaires. Au moins dans le cas français, le ministère de la Défense et ceux qui y ont en charge la gestion de la ressource humaine insistent volontiers sur le caractère innovant des expérimentations qu'ils mènent. Sans doute le caractère particulier du personnel militaire, plus malléable que des fonctionnaires civils syndiqués et disposant du droit de grève, rend-il plus facile ce type de discours. Mais on peut se demander si un des effets principaux de la professionnalisation n'aura pas été de conforter les images de compétence, de savoir-faire et d'innovation revendiquées par le ministère et les Etats-majors en matière de gestion de la ressource humaine.

---

<sup>1</sup> Entretien MEDEF, Paris, décembre 2003.

<sup>2</sup> Entretien contrôle général des armées/ministère de la Défense, Paris, avril 2004.

En bref :

L'analyse des cercles d'acteurs associés à l'élaboration des politiques de gestion de la ressource humaine témoigne d'une recomposition des enjeux qui y sont attachés par les acteurs. Sur le plan de la gestion, tout d'abord, l'interarmisation des dispositifs que la professionnalisation a suscitée dans certains pays n'est guère vécue comme un problème majeur par les acteurs concernés. En revanche, l'accent mis sur la planification de cette ressource a engendré des innovations plus marquées. D'abord parce qu'elle a largement profité aux instances interarmées, l'Etat-major des armées dans le cas français. Ensuite, parce que, dans ce dernier cas, elle semble contribuer aussi à modifier les rapports du ministère de la Défense avec des acteurs extérieurs à celui-ci. On a vu que les pressions exercées par le ministère des finances dans nos quatre pays doivent être relativisées. En effet, elles s'exercent le plus souvent de manière indirecte, à travers le jeu des instances interministérielles, et se limitent à des aspects purement quantitatifs. La définition des modes de gestion de la ressource humaine y échappe largement. De même, les réformes n'ont guère conduit à un alignement des pratiques des ministères de la défense sur celles de leurs homologues de la fonction publique civile. Les réformes de professionnalisation, et l'essor de la planification de la ressource humaine qui les a accompagnées semblent avoir accentué cette autonomisation. En effet, la situation française montre qu'elles ont suscité le développement au sein des ministères de la défense d'acteurs qui, grâce aux compétences qu'ils retirent de cette activité de planification, sont plus à même de négocier, voire de tenir tête, aux tentatives d'alignement venues de l'extérieur. En adoptant des outils et des modes de réflexion empruntés notamment aux « financiers », ils contribuent ainsi à donner un nouveau visage à la « sanctuarisation » des politiques de gestion de la ressource humaine des armées.



## CONCLUSION

Même si elles ont été souvent menées, sur le plan de la gestion, sur la base d'outils et de pratiques largement expérimentées précédemment, les réformes de professionnalisation des armées ont profondément modifié les politiques de la ressource humaine au sein des armées. Elles se sont traduites, on l'a vu, par une évolution des finalités affectées à ces politiques, désormais tout entières orientées vers la gestion des flux. Mais elles ont aussi, et surtout, contribué à modifier les configurations d'acteurs impliqués dans la définition et la mise en œuvre de ces politiques. Même si ces changements ne sont pas forcément intervenus là où on les attendait, ils renvoient clairement à la mise en place de conditions inédites pour la gestion des ressources humaines.

Plus largement, notre recherche a mis en évidence la diversité des problèmes publics auxquels la décision de professionnaliser les armées prétendait répondre dans chaque pays. La délégitimation de la conscription s'est appuyée sur des logiques sociales et politiques, mais aussi économiques ou opérationnelles. Chacune de ces logiques, diversement mises en avant par les acteurs, a joué de manière différenciée sur le lancement de la réforme dans chaque cas. Un autre constat qui mérite d'être fait concerne la relative carence de prospective qui a marqué le lancement de la réforme dans nos quatre pays. La décision de professionnaliser a le plus souvent été le résultat d'une initiative isolée de l'exécutif et a été prise sans que des études préalables approfondies aient été menées. Cette impression d'une décision « à l'aveugle » est encore confortée par la relative marginalisation dans laquelle — à l'exception de l'Italie — les élites militaires ou plus largement celles des ministères de la défense ont été tenues à l'écart de sa préparation. Par ailleurs, notre enquête a montré le rôle déterminant assumé par les instances de gestion de la ressource humaine lors de la réforme. Comme on l'a vu, ce sont elles qui, une fois la décision prise, ont pesé sur sa mise en forme et sa mise en œuvre : elles en ont défini les objectifs et les priorités ainsi que les problèmes à résoudre et les outils adéquats pour y répondre. Si elles avaient très largement été tenues à l'écart de la genèse de la réforme, ce sont elles qui lui ont donné, *a posteriori*, ses significations. Enfin, nous avons pu mettre en évidence les transformations à l'œuvre parmi les cercles d'acteurs impliqués dans la fabrication des politiques de la ressource humaine. Ces transformations ne concernent pas tant les instances de gestion de cette ressource humaine, dont on a vu qu'elles restaient relativement stables, mais celles qui sont en charge d'un rôle plus prospectif. Avec la

professionnalisation, la planification de la ressource humaine s'est imposée comme un enjeu de première importance, et avec elle de nouveaux acteurs, extérieurs aux cercles de ceux qui étaient jusque-là impliqués dans ces politiques. Il en découle des relations inédites au sein des ministères de la défense, mais aussi vis-à-vis des autres instances étatiques, et notamment le ministère des finances.

Au-delà de cette conclusion générale, quatre séries de remarques peuvent être formulées, au terme de cette recherche.

## **1. Décision et mise en œuvre des réformes**

Une première remarque concerne l'intérêt qu'il peut y avoir à intégrer une réflexion sur la mise en œuvre pour rendre compte des transformations découlant de la décision de professionnaliser les armées. Comme on l'a vu, quelles que soient les conditions dans lesquelles les réformes ont été introduites dans les différents pays, elles ont fait l'objet d'une prise en charge par les structures impliquées dans la fabrication des politiques de la ressource humaine, qui ont fortement contribué à leur donner leur sens définitif dans chaque pays. Ce constat général nous amène à plusieurs conclusions. D'abord, le sens et la portée des réformes de professionnalisation ne sauraient être résumés par les objectifs et les finalités définis lors de leur lancement. Comme on l'a vu, les conditions dans lesquelles les réformes ont été engagées ont fortement varié d'un pays à l'autre, ce qui n'a pas empêché que des convergences apparaissent, chemin faisant, quant aux solutions concrètes à adopter pour les mener à bien. Ensuite, la mise en œuvre de la professionnalisation est elle-même productrice d'incertitude parce qu'elle suscite la définition de nouveaux problèmes, mais aussi parce qu'elle entraîne l'entrée dans le jeu de nouveaux acteurs, associés à la fabrication des politiques de la ressource humaine. Dans cette perspective, la réussite du passage à une armée professionnelle, dont la France offre un exemple achevé, n'implique pas, bien au contraire, une stabilisation des problèmes de gestion de la ressource humaine ou des dispositifs d'intervention appelés à les traiter.

## **2. Professionnalisation et professionnalisations des armées**

Plutôt qu'à une professionnalisation, on assiste dans nos quatre pays à des professionnalisations des armées, dont les modalités et la portée dépendent

étroitement des configurations d'acteurs qui interviennent dans leur lancement, leur mise en forme ou leur application. Comme on l'a vu, la professionnalisation des armées ne revêt pas la même signification dans nos quatre pays, d'abord parce que les problèmes publics auxquels elle est censée répondre sont définis de manière différente. Les conditions dans lesquelles la décision de professionnaliser a été mise en forme ont fortement varié, ce qui a pesé sur les objectifs affectés à la réforme. Enfin, son impact sur les dispositifs concrets de gestion de la ressource humaine a été plus ou moins marqué. Même si on assiste à une homogénéisation des finalités qui leur sont attribuées — la maîtrise des flux de personnels —, les positions adoptées sur certaines solutions envisagées, comme la civilianisation ou l'externalisation, ont été différentes. Dès lors, il n'y a pas d'effet univoque des réformes de professionnalisation sur le contenu des politiques de gestion de la ressource humaine des armées.

### **3. Professionnalisation et banalisation des armées**

La suspension de la conscription est venue mettre fin à une spécificité forte des institutions militaires, constitutive de l'identité qu'elles revendiquaient. Dans les quatre pays que nous avons étudiés, même si les Etats-majors — et les instances de direction des ministères de la défense — se sont pliés sans résistance aux choix qui avaient été faits, la professionnalisation leur a été imposée par le pouvoir politique. Elle s'est souvent accompagnée d'incitations fortes, sur le plan quantitatif, mais aussi sur le plan plus qualitatif, à mettre fin aux particularités qui caractérisaient la gestion de leur ressource humaine. Avec le recul, la thèse d'une banalisation des armées, et plus largement du ministère de la Défense, au cœur de l'Etat, doit être relativisée. D'abord parce que, comme on l'a vu, les dispositifs de gestion de cette ressource humaine sont restés relativement stables malgré la réforme. Ensuite parce que, si les structures en charge de la ressource humaine ont évolué, c'est aussi, et surtout, dans le sens d'une meilleure négociation des choix les concernant avec les instances extérieures au ministère de la Défense. La « sanctuarisation » dont bénéficiait le ministère de la Défense dans certains pays, comme la France, a certainement été remise en cause du fait de ces réformes. Mais elles ont aussi donné lieu à l'apparition au sein de ce ministère de nouvelles ressources, et de nouveaux ressorts, favorables au maintien d'une certaine autonomie des valeurs et des pratiques qui y sont reconnues.

#### **4. Elites civiles et militaires dans la professionnalisation**

Un dernier apport de cette recherche, concerne le débat sur les rapports entre élites civiles et élites militaires, élites politico-administratives et élites « de la défense ». Comme on l'a vu, les conditions de la genèse des réformes sont fortement tributaires des relations entre ces deux types d'acteurs. Dans la mise en œuvre de certaines pratiques, comme la civilianisation ou l'externalisation, cette distinction conserve encore tout son sens. Mais l'élément le plus significatif concerne le renforcement, au cœur du ministère de la Défense, d'élites militaires de plus en plus rompues à la négociation avec les représentants d'instances extérieures à celui-ci. La professionnalisation aura été l'occasion de voir se conforter, dans le champ des politiques de la ressource humaine, une communauté de planificateurs, jouant des arbitrages entre les questions de matériel et de personnel pour mieux contrebalancer les contraintes, notamment financières, imposées au niveau interministériel. La réforme des modes de recrutement des armées n'est pas seule en cause dans la montée en puissance de ce nouveau type d'acteurs. Par ailleurs, il s'agit probablement d'un processus qui n'est pas achevé et dont on commence à peine à mesurer la portée. Mais la professionnalisation des armées, comme elle fait de leur ressource humaine un enjeu à gérer « en interne » par ces nouvelles élites, aura certainement contribué à leur montée en puissance.

## SOURCES ET BIBLIOGRAPHIE

### Entretiens réalisés

#### 1. 1. Entretiens réalisés en Espagne

##### *Personnalités diverses*

- conseiller du groupe parlementaire socialiste à la commission de défense du Congrès (ancien directeur du personnel du ministère de la Défense), Madrid, juin 2003.
- directeur de l'institut Gutierrez Mellado, ancien ministre de la Défense, Madrid, juin 2003.
- directeur de la fondation CIDOB, ancien ministre de la Défense, Barcelone, janvier 2003.
- analyste de l'association *Harka. Estudios sobre Seguridad y Defensa*, proche du PSOE, Madrid, juin 2003.
- ancien membre des cabinets des ministres et sous-secrétaires d'Etat à la Défense (1977-2000), Madrid, Juin 2003.
- membre du cabinet du directeur de la *guardia civil*, ancien responsable des jeunes de *Partido Popular*, novembre 2003.

##### *Ministère de la Défense*

- représentant de la *subdirección de reclutamiento*, janvier 2004.
- représentant de la *dirección general de reclutamiento y enseñanza militar*, janvier 2004.

##### *Armée de Terre*

- représentant du *mando de personal*, Madrid, janvier 2004.
- représentant de la *dirección de personal*, Madrid janvier 2004.
- représentant de la *oficina de apoyo al personal*, Madrid, Janvier 2004.
- un représentant du *secretaría técnica de la dirección de personal*, Madrid, janvier 2004.

### *Armée de l'Air*

- représentant du *mando de personal*, janvier 2004.
- représentant de la *dirección de personal*, janvier 2004.
- représentant de la *dirección de enseñanza*, janvier 2004.

### *Marine :*

- représentant de la *jefatura de personal*

## **1. 2. Entretiens réalisés en France :**

### *Personnalités diverses*

- conseiller à la Cour des comptes, décembre 2003.
- ancien directeur de la fonction publique militaire et du personnel civil, décembre 2003.
- ancien directeur de la fonction publique militaire et du personnel civil, chef du contrôle général, décembre 2003.
- représentant du comité de liaison MEDEF/ministère de la Défense, Paris, décembre 2003.

### *Ministère de la Défense*

- représentant de la direction de la fonction publique militaire et du personnel civil, Paris, juillet 2003.
- représentant de la direction des affaires financières, Paris, juillet 2003.
- un contrôleur général des armées en mission extraordinaire, Paris, avril 2004.

### *Etat-major des armées*

- représentant de l'Etat-major des armées, Paris, décembre 2003.
- représentant de la division « plans, programmes, évaluation », Paris, juillet 2003.
- représentant de la section « évaluation » de la division « plans, programmes, évaluations », Paris, juillet 2003.

#### *Armée de Terre*

- représentant de la direction du personnel militaire de l'armée de Terre, Paris, décembre 2003.
- représentant de la division « organisation, ressource humaine » de l'Etat-major, Paris, juillet 2003.
- représentant de la division « études, planification, finances » de l'Etat-major, Paris, juillet 2003.
- représentant du bureau « planification, finances » de la division « études, planification, finances » de l'Etat-major, Paris, juillet 2003.

#### *Armée de l'Air*

- représentant de la direction du personnel militaire de l'armée de l'Air, Paris, décembre 2003.
- représentant du bureau « études générales et planification » de la direction du personnel militaire de l'armée de l'Air, Paris, décembre 2003.
- représentant de la division « plans, finances » de l'Etat-major de l'armée de l'Air

#### *Marine*

- représentant de la division « ressource humaine » de l'Etat-major de la Marine, Paris, juillet 2003.
- représentant de la division « plans » de l'Etat-major de la Marine, Paris, décembre 2003.

### **1. 3. Entretiens réalisés en Italie**

#### *Ministère de la Défense*

- représentant de la *direzione generale per il personale militare*, Rome, juin 2004.

#### *Armée de Terre*

- représentant du bureau « *affari giuridici ed economici e del personale* », *Stato maggiore dell'esercito*, Rome, juin 2004.
- représentant du bureau « *pianificazione generale e finanziaria* », *Stato maggiore dell'esercito*, Rome, juin 2004.

### *Armée de l'Air*

- représentant du bureau « *ordinamento, formazione e impiego* », *Stato maggiore dell'aeronautica*, Rome, juin 2004.
- représentant du bureau « *studi funzionali* », *Stato maggiore dell'aeronautica*, Rome, juin 2004.
- représentant de la *sezione* « *formazione personale non direttivo* », *Stato maggiore dell'aeronautica*, Rome, juin 2004.
- représentant de la *sezione* « *reclutamiento, selezione e fabbisogni* », *Stato maggiore dell'aeronautica*, Rome, juin 2004.
- représentant de la *sezione* « *stato giuridico e avanzamento sottufficiali e truppa* », *Stato maggiore dell'aeronautica*, Rome, juin 2004.

### *Marine*

- représentant du bureau « *ordinamento* ».
- représentant du bureau « *studi* ».

## **1. 4. Entretiens réalisés aux Pays-Bas**

- représentant de la direction générale du personnel, ministère de la Défense, La Haye, 2004.
- ancien membre de la « *commission Meijer* » sur la conscription, 2004.
- ancien membre de l'Etat-major de l'armée de Terre (1992-1996), 2004.
- membre du département de sciences sociales de l'Académie Royale Militaire de Breda, novembre 2003

## Ouvrages et documents

### 2. 1. Ouvrages et articles généraux

Ajangiz R., « The European Farewell to Conscription ? », in Mjøset L. et Holde S. van (eds.), *The Comparative Study of Conscription in the Armed Forces*, JAI-press, Elsevier Science, 2002 (Comparative Social Research ; 20) pp. 307-333.

Badie B., Hermet G., *Politique comparée*, Paris, PUF, 1990.

Boëne B., Dandeker C. (dir.), *Les armées en Europe*, Paris, La Découverte, 1998.

Cohen S., « Décision, pouvoir et rationalité dans l'analyse de la politique étrangère », in Smouts M.-C. (dir.), *Les nouvelles relations internationales. Pratiques et théories*, Paris, Presses de Sciences-Po, 1998, pp. 75-107.

Cohen S. (dir.), *L'art d'interviewer les dirigeants*, Paris, PUF, 1999.

Feick J., « L'analyse comparative des politiques publiques : un chemin vers l'intégration des résultats », *L'Année sociologique*, 1990, pp. 175-225.

Hassenteufel P., « Deux ou trois choses que je sais d'elle. Remarques à propos d'expériences de comparaisons européennes », in CURAPP, *Les méthodes au concret. Démarches, formes de l'expérience et terrains d'investigation en science politique*, Paris, PUF, 2000.

Gibson C. P., Snider, D. M., « Civil-Military Relations and the Potential to Influence : A Look at the National Security Decision-Making Process », *Armed Forces and Society*, vol. 25, n° 2, hiver 1999, pp. 193-218.

Jobert B., « Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques », *Revue française de science politique*, 42 (3), 1992, pp. 219-234.

Jobert B., Muller P., *L'Etat en action. Politiques publiques et corporatisme*, Paris, PUF, 1987.

Jones C.O., *An Introduction to the Study of Public Policy*, Belmont, Duxbury Press, 1970.

March J., Olsen J., *Rediscovering Institutions*, Oxford, Oxford University Press, 1989.

Mayntz R., *Implementation Politischer Programme. Empirische Forschungsberichte*, Königstein, Athenäum, 1980.

Møller B., « Conscription and Its Alternatives », in Mjøset L. et Holde S. van (eds.), *The Comparative Study of Conscription in the Armed Forces*, JAI-press, Elsevier Science, 2002 (Comparative Social Research ; 20) pp. 277-306.

Moskos C. C., Williams J. A., Segal D. R. (eds.), *The Postmodern Military. Armed Forces and the Cold War*, Oxford, Oxford U. P., 2000.

Muller P., Surel Y., *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien, 1998.

Orren K., Skowronek S. (1995), « Order and Time in Institutional Study : A Brief for the Historical Approach » in Farr J., Dryzek J. S., Leonard S. T. (eds.), *Political Science in History. Research Programs and Political Traditions*, Cambridge, Cambridge University Press.

Padioleau J-G., « La mise en œuvre d'une politique publique réglementaire : le défrichement des bois et forêts », in Padioleau J. G. (dir.), *L'Etat au concret*, Paris, PUF, 1982.

*Revue internationale de politique comparée*, « L'analyse des politiques publiques », 7 (1), 2000, pp. 1-284.

Richardson J. (dir.), *Policy styles in Western Europe*, London, Allen & Unwin, 1982.

Roman P. J., Tarr D. W., « The Joint Chiefs of Staff », *Political Science Quarterly*, vol. 113, N° 1, 1998, pp. 91-111.

Roman P. J., Tarr D. W., « Military Professionalism and Policymaking : Is There a Civil-Military Gap at the Top ? If so, Does It Matter », in P. D. Feaver, R. H. Kohn (eds.), *Soldiers and Civilians. The Civil-Military Gap and American National Security*, MIT Press, Cambridge (Mass.), 2001, pp. 403-428.

Surel Y., « Quand la politique change les politiques. La loi Lang du 10 août 1981 et les politiques du livre », *Revue Française de Science Politique*, vol.47, n°2, 1997, pp. 147-172.

Thoenig J.-C., « L'analyse des politiques publiques », in Grawitz M., Leca J. (dir.), *Traité de science politique*, Paris, PUF, 1985, vol. 4.

Weber E., *La fin des terroirs. La modernisation de la France rurale (1870-1914)*, Paris, Fayard, 1983 [1976].

## **2. 2. Ouvrages et documents sur la France :**

Bertin J.-C., « Vers l'adaptation du système de gestion du personnel militaire de l'Armée de Terre », *Défense Nationale*, vol.52 (3), mars 1996, pp. 63-72.

Boëne B., Martin M. L., « France : In the Throes of Epoch-Making Change », in Moskos C. C., Williams J. A., Segal D. R. (eds.), *The Postmodern Military. Armed Forces and the Cold War*, Oxford, Oxford U. P., 2000, pp. 51-79.

Cailleteau F., « La conscription : une relique barbare ? », in Thomas J.-P., Cailleteau F., *Retour à l'armée de métier*, Paris, Economica, 1998.

Conort D., « Les ressources humaines : les défis de la professionnalisation », *Défense Nationale*, juillet 1996, pp. 91-107.

Cour des comptes, *Rapport au président de la République*, 2003.

Dabezies P., « Réflexions sur le livre blanc », *Défense Nationale*, vol.49 (12), décembre 1993, pp. 23-44.

Fontanel J., « Armée de métier et économie nationale », in Boëne B., Martin M.-L. (dir.), *Conscription et armée de métier*, Paris, Fondation pour les études de défense nationale, 1991, pp. 235-251.

Genieys W., Joana J., Koudjil C., Smith A., *Armées professionnelles et politiques de reconversion*, Paris, Les Documents du C2SD, n°37, mai 2001.

Genieys W., Joana J., Smith A., *Professionnalisation et condition militaire : une comparaison France/Grande-Bretagne*, Paris, Les Documents du C2SD, n°29, janvier 2000.

Genieys W., Michel L., « La politique du Char Leclerc ou la programmation controversée du « meilleur char du monde », dans Genieys, W. (dir.), *Le choix des armes. Processus de décision et politiques d'armement*, Paris, (ed.) du C.N.R.S., 2005.

Gresles F., « Le soldat citoyen garant du pacte républicain : à propos des origines et de la persistance d'une idée reçue », in Thomas J.-P., Cailleteau F. (dir.), *Retour à l'armée de métier*, Paris, Economica, 1998.

Hollande F., « Les incidences budgétaires d'un éventuel abandon de la conscription », in Boëne B., Martin M.-L. (dir.), *Conscription et armée de métier*, Paris, Fondation pour les études de défense nationale, 1991, pp. 225-234.

Hollande F., *Rapport fait au nom de la commission des finances, de l'économie et du plan sur le projet de loi de finances pour 1991* (Annexe n° 39), Paris, Assemblée Nationale, 1991.

Irondele B., « La réforme des armées en France : genèse d'une décision politique », in Vennesson P. (dir.), *Politiques de défense : institutions, innovations, européanisation*, Paris, L'Harmattan, 2000, pp. 209-260.

Lacoste P., « En attendant le prochain *Livre blanc* », *Défense Nationale*, vol.49 (12), décembre 1993, pp. 35-44.

Lecomte J.-P., « Entre mythes des fonctions sociales et incertitudes de faisabilité : la suppression du service militaire en France », in Vennesson P. (dir.), *Politiques de défense : institutions, innovations, européanisation*, Paris, L'Harmattan, 2000, pp. 113-208.

Loi n° 96-589 du 2 juillet 1996 « relative à la programmation militaire pour les années 1997 à 2002 ».

Martel A., « Armées 2000 : un système de transition », in Corvisier A. (dir.), *Histoire militaire de la France*, vol. 4 « De 1940 à nos jours », Paris, PUF, 1994, pp.597-603.

Maurin J., Jaffret J. C., « L'appel aux armes », in Corvisier A. (dir.), *Histoire militaire de la France. De 1871 à 1940*, vol. 3, Paris, PUF, 1992, pp. 71-97.

Ministère de la Défense, Délégation à la communication de la défense, *Rapport sur l'exécution de la loi de programmation 1997-2002*, Paris, 2002, p. 15.

Ministère de la Défense, délégation à la communication de la défense, *Plan de développement de la condition militaire*, Paris, 28 février 2002.

Rapport au Parlement sur l'exécution de la loi de programmation 1997-2002.

Raviart C., « Les ressources humaines de l'armée de Terre : une nouvelle politique », *Défense Nationale*, novembre 1997, pp. 49-60.

Sénat, *Rapport relatif à la programmation militaire pour les années 2003 à 2008*, n° 117, session ordinaire 2002-2003, 8 janvier 2003.

Vennesson P., « Le ressource humaine dans les armées : trois référentiels en quête d'une politique publique », in Vennesson P. (dir.), *Politiques de défense : institutions, innovations, européanisation*, Paris, l'Harmattan, 2000, pp.87-112.

Vinçon S., *Avis présenté au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur le projet de loi de finances pour 2003*, Sénat, session ordinaire de 2002-2003, n° 71, 21 novembre 2003.

### **2. 3. Ouvrages et documents sur l'Espagne**

Alli Turillas J. C., *El soldado Profesional. Estudio de su Estatuto Jurídico*, Aranzadi, Cizur Menor, 2002.

Cortes Generales, *Diario de sesiones del Congreso de los diputados, Comisión de defensa*, 1° décembre 1999, n° 813.

Cosidó Gutiérrez I., *El Servicio Militar en los 90. Perspectivas de cambio*, Madrid, Fundación « José Canajelas », 1990, p. 71.

Cosidó Gutiérrez I., « Un Ejército profesional para la España del 2000 », in Fernández Vargas V., Cosidó Gutiérrez I., *El servicio militar en España. Argumentos a favor y contra del servicio militar obligatorio*, Ensayos INCIPE, n° 14, Madrid, mai 1996, p. 58.

*Informe sobre el cumplimiento del proceso de profesionalización y modernización de las fuerzas armadas*, BOCG, Congreso de los diputados, 30/04/1999, serie D, n° 420, p. 10.

Labatut B., Martinez Paricio J., *La profesionalisation des armées en Espagne*, Paris, Les Documents du C2SD, n°57, juillet 2003.

Labatut B., Martinez-Paricio J., « L'Espagne : vers l'armée de métier », *Défense Nationale*, vol.52 (11), novembre 1996, p. 64.

Labatut B., *Renaissance d'une puissance ? Politique de défense et réforme militaire dans l'Espagne démocratique*, Paris, Economica, 1993.

Ley 17/1989, del 19 de julio, Reguladora del Régimen del Personal Militar Profesional, in *Régimen del Personal Militar Profesional*, ministerio de Defensa, Secretaría general técnica, Madrid, 1995, pp. 17-108.

*Ley de Régimen del Personal de las Fuerzas armadas. Trabajos Parlamentarios*, Publicaciones de las cortes Generales, Madrid, 2000.

Ley Orgánica 13/91, « Del servicio militar ».  
Ministerio de Defensa, *Libro blanco de la defensa 2000*, Secretaría general técnica, Madrid, 2000.

Ministerio de Defensa, *Memoria de la IV legislatura (1989-1993)*, Madrid, Publicaciones de Defensa, 1993.

Ministerio de Defensa, *Memoria de la V legislatura (1993-1996)*, Madrid, Publicaciones de Defensa, 1996.

Ministerio de Defensa, *Memoria de la VI legislatura (1996-2000)*, Madrid, Publicaciones de Defensa, 2000.

Ministerio de Defensa, *Régimen del Personal de las Fuerzas armadas*, Secretaría general técnica, Madrid, 1999.

Ministerio de Defensa, *Revisión Estratégica de la Defensa*, Madrid, Publicaciones de defensa, 2003.

Michavila Nuñez N., *El soldado profesional en España*, Ministerio de Defensa, centro de publicaciones, Madrid, 2001.

Ministerio de Defensa, *Revisión Estratégica de la Defensa. Documentos anejos*, Madrid, Publicaciones de defensa, 2003.

Palasí J. U., « Evolución de los sistemas de reclutamiento », in M. Aleñar Ginard *et alii*, *La profesionalización en los ejércitos*, Madrid, Vientiuno, 1996.

Payne S. G., *Politics and the Military in Modern Spain*, Stanford, Stanford University Press, 1967.

*Revista de Investigación Sociológica*, n° 36, octubre-diciembre 1986.

Ribal C. B., *¿ Para qué sirve la « mili » ? Funciones del servicio militar obligatorio en España*, Madrid, Veintiuno, 1991.

Serra i Serra N., *La consolidación de la democracia en España : la reforma militar*, conférence prononcée à la London School of Economics, 26 janvier 1999.

## **2. 4. Ouvrages et documents sur l'Italie**

Ammendola T. (ed.), *Missione in Bosnia. Le caratteristiche sociologiche dei militari italiani*, Milano, Angeli, 1999.

Ammendola T. Isernia P., «Continuità e mutamento nella politica estera italiana», in Di Palma, Fabbrini, Freddi (ed.), *Condannata al successo? L'Italia nell'Europa integrata*, Bologna, il Mulino, 2000.

Ammendola T. Battistelli, F. Galantino M.G. « The Fuzzy Environment and Postmodern Soldiers: The Motivations of the Italian Contingent in Bosnia », *Small Wars and Insurgencies*, vol. 10/2, automne 1999, pp. 138-160.

Battistelli F., *I volontari a ferma prolungata: un ritratto sociologico*. Roma, CEMISS – Rivista Militare, 1993 n°41, vol.1.

Battistelli F., « Introduzione. Le forze armate italiane e il servizio militare femminile, in Battistelli (ed.), *Donne e Forze armate*, Milano, Angeli, 1998, pp. 15-38.

Battistelli F., « L'opinione pubblica italiana e la difesa », *Quaderni di Sociologia*, XLVII, n. 32, 2/2003, pp. 8-36.

Bellucci P., *Difesa, politica e società. La politica militare italiana tra obiezione di coscienza e professionalizzazione delle Forze armate*, Milano, Angeli, 1998.

Bellocci P., Isernia P. «Opinione pubblica e politica estera. Il caso della Bosnia», *Rivista Italiana di Scienza Politica*, vol. XX, n. 2, 1999, pp. 441-480.

Camera dei Deputati, Commissione IV Difesa, *Riforma della leva e nuovo strumento militare. Indagini conoscitive e documentazione legislative* n. 8, Atti Parlamentari XIII legislatura, Roma, 1998, 2 Vol.

D'Amore C., *Governare la difesa. Parlamento e politica militare nell'Italia Repubblicana*, Milano, Angeli, 2001.

Galantino M.G., « Le motivazioni professionali dei peacekeepers », *Quaderni di Sociologia*, XLVII, n. 32, 2/2003, pp. 63-79.

Haltiner K.W., « The Definite End of the Mass Army in Western Europe? », *Armed Forces and Society*, 25, I, 1998, pp. 7-36.

Ilari V., *Storia militare della prima Repubblica. 1943-1993*, Ancona, Nuove Ricerche, 1994.

Malesic M (ed.), *Conscription vs. All-Volunteer Forces in Europe*, Baden-Baden, Nomos, 2003.

Ministero della Difesa, *La Difesa. Libro Bianco 2002*, Roma

Ministero della Difesa, *Nota aggiuntiva allo stato di previsione per la Difesa*, 2002.

Ministero della Difesa, *Nota aggiuntiva allo stato di previsione per la Difesa*, 2003.

Ministero della Difesa, *Nota aggiuntiva allo stato di previsione per la Difesa*, 2004.

Righi L., *Giovani e servizio civile: uno strumento di cittadinanza sociale*, Milano, Angeli 2004.

Spini V., *Naja? No grazie*, Milano, Baldini e Castoldi, 1997.

Senato della Repubblica, Commissione IV, Difesa, *Indagine conoscitiva sul reclutamento e sulla formazione dei volontari di truppa nell'Esercito*, Roma, Tipografia del Senato, 2003.

## **2. 5. Ouvrages et documents sur les Pays-Bas.**

Commissie Dienstplicht, *Naar dienstplicht nieuwe stijl*, Den Haag, SDU, 1992.

Duindam S., *Militaire dienstplicht. Een economische analyse van de personeelscomponent in de krijgsmacht*, Maastricht, Universitaire Pers Maastricht, Huyser, 1995.

Kors A., *'t Is plicht dat ied' re jongen. Geschiedenis van de dienstplicht in Nederland*. Utrecht, Kwadraat, 1996.

*Maatschappelijke Raad voor de Krijgsmacht, Standpunt over het advies van de commissie-dienstplicht* (Commissie-Meijer), 1992.

Meulen J.S. and Manigart P., « Zero Draft in the Low Countries: The Final Shift to the AI-volunteer Force », *Armed Forces & Society*, hiver 1997.

Meulen J.S. van der, « The Netherlands: The Final Professionalization of the Military » in Moskos C.C., Williams J.A., Segal D.R. (eds.) *The Postmodern Military*. Oxford, Oxford University Press, 2000.

Meulen, J.S. van der, « Civiel-Militaire betrekkingen », in Moelker R. & Soeters J. (eds.) *Krijgsmacht en Samenleving* Amsterdam, Boom, 2003.

Mjøset L. et Holde S. van *The Comparative Study of Conscription in the Armed Forces*, JAI-press, Elsevier Science, 2002.

MoD, *Personeelsrapportage Defensie 2001*, DGP&M 2002.

Moelker R., « Restructuring the Netherlands Armed Forces and Changes in Views on the Military Profession » in Manigart P. & Jelusic L. (eds). *European Defence Restructuring military and public view*. Luxembourg, Office des publications officielles des communautés européennes, COST Action A10, 2001.

Moelker R. & Kloet I van der, « Military Families and Armed Forces, a Two Sided Affair », in Caforio G. (ed.) *Handbook of the Sociology of the Military*, New York, Kluwer Academic / Plenum Publishing, 2003.

Nelson J., *The Business of Peace. The private sector as a partner in conflict prevention and resolution*, The Prince of Wales Business Leaders Forum, Folium Press, 2000.

Singer P.W., *Corporate Warriors, the Rise of the Privatized Military Industry*. London, Cornell University Press, 2003.

Tiesinga M, « Van militaire naar sociale? », *ARMEX*, May 1992

Siccama J. G., *Maatschappelijke ongelijkheid en verdeling van de dienstplichtlast. Publicatie van het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael*, Den Haag, 1992.

Soeters J. et Bos-Bakx M., *Werven and behouden van personeel. Ervaringen en aanbevelingen uit Frankrijk, Engeland, België en Nederland*, *Militaire Spectator*, n°170, 2001.

Van der Meulen J., Rosendahl Huber A., Soeters J. L., « The Netherlands' Armed Forces : an Organisation Preparing for the Next century », in Kuhlmann J., Callaghan J. (eds.), *Military and Society in 21<sup>st</sup> Century Europe. A Comparative Analysis*, Londres, Transaction Publishers, 2000, p. 285.

Vermeulen B., « Goedkoop, goed getraind en gedesillusioneerd », *Zaterdag bijvoegsel*, NRC-Handelsblad 28-2-2004.

Wecke L., *De discussie over het einde van de dienstplicht*, Carré, 1998.

Wijk R. de, « Hoofdlijnennotitie nader beschouwd », in *Krijgsmacht of Vredesmacht- Keuzen voor de Nederlandse defensie in de 21<sup>e</sup> eeuw*, Den Haag, N.I.I.B Clingendael, 1999.