

INVESTISSEMENTS DE DÉFENSE ET QUESTIONS BUDGÉTAIRES

Hervé Juvin

*« Cessons de produire des bombes atomiques jusqu'à ce que nous ayons utilisé celles que nous avons » - Richard Brookhiser, New York Observer
(après le 11 septembre 2001)*

*« Les pays et les villes qui accueillent cette vermine, qu'on les bombarde jusqu'à les rayer de la carte. » - Steve Dunleavy, New York Post.
Même date.*

Le Parlement a récemment débattu et adopté la loi de programmation militaire (LPM) 2003-2008. Selon le langage consacré, cette loi exprime la volonté de défense de la France et sa résolution à tenir ses engagements internationaux ; elle précise à la Défense ses missions et les moyens dont elle dispose pour les remplir ; elle fournit aux industriels et aux prestataires de la Défense une visibilité sur les logiques, les priorités, les projets. Les chiffres semblent parler en ce sens ; pour la première fois depuis 1995, les moyens, notamment en matière d'investissements de modernisation, augmentent de manière significative ; avec un engagement de dépense de 88 milliards d'euros sur les six prochaines années, les crédits d'équipement augmentent de 11 % par rapport à 2002 (ils avaient baissé du tiers dans les dix années précédentes), le budget de la défense devant représenter 2 % du PIB de la France en 2008. Un deuxième porte-avion, un quatrième sous-marin nucléaire, des hélicoptères, des Rafale, un satellite d'observation... selon les mots de Michèle Alliot-Marie, « *l'armée de 2015 est sur les rails* ». Est-ce si sûr ? Là encore, comme tout serait simple si tout n'était qu'affaire d'argent ! Comme tout serait vite dit si, la loi votée, le programme était appliqué ! Et comme ce serait facile si l'armée de 2015 imaginée en 2002 à partir de celle qui a manqué en 1991 était celle qui remplira les tâches de 2015 !

Le budget ; un art d'exécution

L'observation des conditions d'exécution des budgets de la Défense dans les années passées tempère les affirmations fortes entendues ici ou là, et rappelle que si l'exercice « loi de programmation » est celui de l'affichage politique, l'exercice « budget annuel engagé-réalisé » est celui

des faits. La même observation suggère la prudence dans l'analyse d'une loi de programmation qui se veut ambitieuse, mais qui ne vaudra que par son exécution. Etablie sur les vingt ou trente ans qui précèdent, l'étude des écarts entre la programmation et la réalisation souligne la propension des gouvernements de toute tendance à utiliser les dépenses de Défense comme une variable d'ajustement - selon les priorités du court terme - du budget en cours. Elle rappelle que, si l'affaire de la programmation est militaire, celle de respecter les limites du déficit public, arrêtées par le traité de Maastricht et sanctionnées par le marché financier, est budgétaire. Elle indique surtout l'extraordinaire, mais pas unique, capacité de l'administration à interpréter à sa guise, à corriger, retrancher, parfois ignorer délibérément, le travail du législateur. Le sujet du budgétaire n'est pas de projeter, il est d'arrêter les comptes ; l'aptitude en ce domaine de l'administration du Budget et de celle du ministère de l'Economie et des Finances est fameuse, surtout quand une conjoncture incertaine et un exercice budgétaire contraint ajoutent à son autorité naturelle. Les années qui ont suivi le Livre Blanc de 1994 sont caractéristiques de procédures budgétaires et de pratiques administratives qui, de report d'engagements en révisions régulières, de ponctions et reversement d'un titre à un autre, voire du pillage organisé des crédits programmés, sous les (bons) prétextes les plus divers, ont inscrit au budget de la Défense plusieurs milliards de francs d'opérations extérieures, et puisé dans le titre V, celui de l'équipement nucléaire, pour financer le GIAT ou le déficit de la DCN, voire supprimé des budgets d'équipement pour financer les 35 heures ou la CMU. Ces pratiques du quotidien budgétaire transforment et l'équilibre et la substance des programmes de Défense et réalisent des péréquations à la merci de l'exécutif et de l'actualité, péréquations sans doute politiquement utiles, mais stratégiquement et quelquefois humainement dévastatrices : à quoi bon des matériels sans les moyens de les utiliser, à quoi bon maintenir des effectifs sans formation, sans entraînement et sans moyens d'agir ?

La dérive générale de l'action publique, qui voit les dépenses de fonctionnement dévorer les budgets d'investissement et les administrations consacrer tous les moyens de la nation à persévérer dans leur être, sans accepter aucun contrôle sur leur utilité réelle, n'épargne pas non plus la Défense ; elle séduit toujours les politiques en proposant une réponse financière aux revendications de personnels, difficiles à traiter sur le fond. Enfin, la même observation appliquée aux situations réelles d'engagement récent des forces armées françaises traduit l'inadéquation des méthodes et de la nature des processus budgétaires actuels, quand la réactivité et la maîtrise des temps de projet et d'action deviennent un critère dominant de la sécurité, intérieure aussi bien qu'extérieure. A quand des *crash programs* dans la posture française de Défense ?

L'ensemble de ces observations, et des constats qu'elles déterminent, rappelle que l'exercice consistant à passer d'une affirmation politique en définition de priorités, de missions et de moyens, puis en dépense annuelle, est délicat, et que le diable s'y cache dans les détails - par

exemple, entre la définition d'une enveloppe, la répartition de cette enveloppe en annuités, et la répartition annuelle entre postes au sein de cette enveloppe, voire au-dehors. Il doit inciter les non-initiés à accepter cette règle d'or : la clé du budget n'est pas l'argent, c'est le temps ; pour un bon budgétaire, le taux d'actualisation est infini – un euro dépensé cette année vaut un euro, un euro à dépenser l'an prochain ne vaut rien, d'où une propension sans limites à repousser à l'exercice suivant... Il conduit à dépasser la question strictement budgétaire, sa méthodologie et ses subtilités, pour considérer au-delà celle de l'économie de la Défense, son périmètre nouveau, ses clarifications utiles, ses règles nouvelles.

Au-delà du budget, la mission de la Défense

L'économie est la science des biens rares. Les ressources budgétaires sont rares, elles sont douloureuses ; c'est l'argent de nos impôts. Autant dire qu'elles sont comptées en fonction des missions qu'elles servent et des priorités qui leur sont reconnues. Le débat parlementaire de la LPM l'a rappelé ; le budget de la Défense sert l'une des priorités de l'action publique ; assurer la sécurité des Français, du territoire national et des intérêts de la France contre les menaces extérieures. Cette mission est au cœur de la fonction étatique, elle est même à l'origine de l'Etat moderne, puisque la capacité de lever l'impôt a historiquement été subordonnée à la capacité de l'Etat d'assurer la défense de ses ressortissants. Et il était simple d'en définir les contours quand il était simple de reconnaître la frontière à défendre, les Français à protéger, les intérêts à sauvegarder.

La rupture qui met fin à un siècle où la nation, la société et l'Etat s'étaient rejoints pour former une synthèse républicaine d'une force exceptionnelle, rend plus diffuse et plus controversée la notion même de Défense, et les moyens requis pour l'assurer. Du fait de la construction européenne sans doute, mais aussi du fait de la mobilité du capital, de l'emploi et de la désappartenance des élites, la frontière a perdu de son sens ; du fait de l'ampleur des mouvements de population subis, du fait de la décolonisation interne des minorités qui ruine ses fondamentaux historiques sans en reconstruire de nouveaux, la société peine à affirmer son identité et son unité ; d'une manière ou d'une autre, la perte du lien entre l'individu et le collectif, les institutions, la nation, est aussi perte du sentiment de Défense, de ce qu'il faut défendre et de contre qui le défendre. La simplicité du concept de Défense nationale, de conscription républicaine, comportait des choix binaires, des confrontations directes, des arbitrages du type « tout ou rien » entre « nous » et « les autres ». Tout change quand plus personne ne sait vraiment qui sont ces « nous » et ces « autres », ni ce qui les distingue. Plus qu'à l'interopérabilité des systèmes ou au développement des systèmes de systèmes, la vraie révolution des affaires de Défense en Europe répond à cette nouvelle complexité ; que faut-il défendre, de territoires dont on ne reconnaît plus les frontières, d'individus dont beaucoup ne se pensent plus citoyens, c'est-à-dire liés par une identité et un projet communs, de biens de plus en plus immatériels, et

d'activités fonctionnant en réseau, largement délocalisables ?

Acceptée et prise en compte, cette complexité définit le nouveau paradigme de la défense. Celui-ci est lié à l'abandon accéléré d'économies et de sociétés liées à des territoires, au profit d'autres liées à des symboles partagés. Il est commandé par une richesse financière et une surabondance matérielle qui transfèrent la valeur vers l'immatériel, la satisfaction intellectuelle et morale, le sentiment du bien – ce qui compte ne se compte plus : comment le défendre ? Et il doit intégrer l'éclatement de la trinité des sociétés européennes – un territoire, une société, une démocratie.

Dans les sociétés désaffiliées à l'égard des grandes abstractions collectives et unificatrices, s'il s'agit **toujours** de défendre sa vie, il s'agit surtout de défendre un mode de vie, des patrimoines privés, un système économique ; de protéger sa capacité de choix démocratique, d'assurer le respect de valeurs prétendues universelles au-delà de son territoire, de satisfaire enfin l'opinion publique confrontée aux images du monde – et à des situations ressenties comme intolérables quels que soient la distance et le contexte géopolitique. La difficulté éprouvée dans l'exercice de définition des menaces et des risques tient largement à ce constat ; la défense est moins question de territoire que d'idée, moins de propriété que de sentiment, moins de réalité que de représentation ; elle doit satisfaire des exigences en grande part immatérielles avec les moyens les plus matériels qui soient. Et le malaise des Armées comme du planificateur tient à ce sentiment ; dans une société désenchantée qui ne croit plus qu'au bonheur individuel et place la vie au-dessus de tout, plus rien ne vaut que l'on se batte, parce que plus rien ne vaut que la vie soit en jeu, celle de l'ennemi ou la sienne.

Il n'est pas de bon budget sans projet défini. De quoi s'agit-il désormais quand il s'agit du budget de la Défense ? Le débat est traversé par ce vertige qui divise l'Occident, opposant la nation en armes dont les Etats-Unis gardent la posture et dont la Grande Bretagne reprend la pose, à l'Union désarmée dont l'Europe donne le spectacle. Il est, à sa manière et dans des proportions inavouées, pris dans les ruptures que provoque le passage d'une économie industrielle à une économie de service, la transition d'organisations collectives par territoires et frontières à des organisations par normes et *process*, l'abandon de la détention de richesses matérielles localisées au profit de la jouissance de richesses affectives, morales et individualisées. De sorte qu'à la base d'un consensus à reconstruire autour du budget de la Défense, se situe une refondation de la notion même de Défense, à la fois avec les Français, avec les membres de l'Union européenne et avec l'Occident. De sorte qu'à l'origine de toute approche d'une économie de la Défense pour le futur proche, se trouve la **notion de contrat de Défense**, et que les moyens légitimement alloués à la Défense seront dictés par la nature, les orientations et les stipulations de ce contrat, nouveau dans sa forme, nouveau plus encore dans son périmètre et dans ses fondamentaux.

Vers une nouvelle obsession budgétaire ?

Le mécanisme est connu, il a été magnifiquement à l'œuvre de 1996 à 2002 ; la fuite devant le réel ou l'incapacité à apprécier, à écouter et à le prendre en compte nourrissent une obsession économique qui marque les démocraties européennes depuis la Seconde Guerre mondiale et qui considère que la dépense publique garantit les résultats. Quand la difficulté à définir des missions et à articuler des priorités est grande, quand le consensus manque ou que son expression est refusée par le politiquement correct, les moyens se substituent aux fins et le débat budgétaire fait écran au projet. La logique est connue, elle n'a pas toujours été si improductive ; dépensez, **dépensez**, il en restera toujours quelque chose !

Cette logique ne manque pas d'expressions contemporaines, et pas seulement dans le domaine social où elle a déterminé l'inflation connue. Un discours nouveau et puissant fait valoir que la France et l'Europe ne dépenseraient pas assez pour leur Défense, et que le préalable à tout progrès de la sécurité intérieure et extérieure consisterait à en augmenter le budget. Un récent rapport parlementaire observant la dégradation de la disponibilité des matériels, repris dans la présentation du projet de LPM, conclut avec ce constat qui paraît de simple bon sens ; le budget français de la Défense ne permet plus d'assurer la qualité et l'opérationnalité de forces qui, dans certains cas, ne sont guère plus que des forces sur le papier – et non sur le terrain. Combien de sous-marins nucléaires sont-ils réellement opérationnels plus de six mois sur douze ? Et les pilotes de l'armée de l'Air ont-ils assez de crédit carburant pour rester professionnels ? La situation paraît sans ambiguïté : il faut donner plus d'argent aux Armées.

Une autre argumentation, parfaitement convergente, est développée avec force par nos alliés américains ; confisquant à leur profit les fameux « dividendes de la paix », les économies réalisées par les pays de l'Europe occidentale dans le domaine de la Défense grâce au parapluie militaire américain, nos pays paieraient avec le budget américain le confort social de l'Europe, et accessoirement créeraient les conditions d'une concurrence déloyale avec les sociétés nord-américaines. Effectivement, s'il avait fallu payer le coût du parapluie militaire américain sur Berlin-Ouest et sur le bon côté du mur de 1946 à 1989, aurait modifié profondément l'économie de l'Union européenne.

Dans le même temps, le Secrétaire général de l'OTAN, George Robertson, qualifie de « gaspillage » les dépenses militaires des pays de l'Union européenne, soit quelques 150 milliards d'euros, faute de logistique et de transport aérien. Ici ou là, pas seulement outre-Atlantique, l'ironie est de mise sur une armée de professionnels qui devrait solliciter des moyens alliés pour se projeter sur les théâtres d'opérations éloignés, et à laquelle les supports de puissance font si largement défaut. La remarque

est moins contradictoire qu'il n'y paraît : et si nous dépensions peu faute de savoir contre qui et pour quoi dépenser ? Et si surtout, nous dépensions mal faute d'un esprit de Défense largement partagé, qui légitime l'emploi de la force armée chaque fois que les intérêts de la France sont menacés, et qui garantisse aux professionnels engagés alors tous les moyens de réussir leur mission ? Refonder l'esprit de Défense en rendant les Français plus sensibles à ce qu'ils sont qu'à ce qu'ils ont, plus conscients de qui les unit à l'Occident et les sépare d'autres mondes ; la France et l'Europe peuvent-elles faire l'économie de pareil examen pour sortir des facilités de la dépense publique, en préalable indispensable à l'augmentation et à la coordination de leurs investissements de Défense ?

Les choix budgétaires ; priorités

Le lien armée-nation reconstruit, l'articulation armée professionnelle-réserve-citoyens resserrée, le débat commence lorsqu'il s'agit de définir les priorités, première étape de la rationalisation des choix budgétaires. Car le monde et les menaces qu'il pose changent plus vite que les hommes qui forment la Défense. Car la continuité des carrières, la nature des formations, la culture même de Défense, demandent des horizons de long terme qui ne sont plus ceux, convulsifs, des mouvements des opinions. Il importe donc, avant de penser moyens, de distinguer quelles sont les menaces actuelles, probables, potentielles, qui menacent cette sécurité, entendue comme la capacité des Français de décider de ce qui les concerne, selon les lois de la République, dans le cadre de leur civilisation, et peut-être de leur génie.

Cette définition suffit à indiquer qu'une réflexion sur la Défense qui partirait non de l'existant pour le reconduire, l'améliorer ou le prolonger, mais de la situation présente des menaces, s'attacherait à les lister, à en comprendre les logiques et la dangerosité, à envisager les moyens de les contenir, de les affaiblir ou de les détruire, s'inscrirait dans sa nature en rupture extrême avec ce qui fut le propre des années 1950 à 1980 – la confrontation ouverte entre deux systèmes politiques incarnés par des Etats, exprimée dans les institutions internationales, consacrant le rôle des frontières comme point de rupture entre les systèmes rivaux, chacun affirmant une vocation universelle et disposant d'une partie au moins des moyens de cette vocation, au point que peu nombreux sont les pays qui n'auront pas été traversés, pour quelques-uns de leurs choix fondamentaux, par l'opposition de l'Europe de l'Ouest et de l'Europe de l'Est, même en Asie-Pacifique, même en Amérique latine ou en Afrique.

Et cette définition suggère qu'une approche de la Défense dominée par le contrôle, la prévention et la destruction de groupes non-étatiques, marquée par la suppression de la frontière comme élément discriminant quant à la nature et à l'importance de la menace, appelle une démarche budgétaire très largement renouvelée, un cadre redéfini, des critères d'appréciation et de mise en œuvre recomposés. Dorénavant, les frontières

ne sont que l'une des modalités des ruptures, pas les plus significatives, qui passent plus sûrement entre les villes, entre les quartiers d'une ville, voire entre les étages d'un même immeuble. Dorénavant, la menace n'est plus intérieure ou extérieure ; elle est globale, elle a le visage de l'intolérance, elle peut prendre le masque d'une idéologie des Droits de l'homme qui se retourne contre la démocratie, et elle ressemble - pour combien de temps ? - à l'islam.

En apparence, le débat peut se fonder sur le niveau relatif dans l'espace et dans le temps du budget de la Défense. La comparaison internationale est sévère ; parmi les membres du Conseil de sécurité de l'ONU, la France est le pays qui a dépensé le moins – moins que les USA, 3 % de leur PIB ; moins que la Russie, 5 % du PIB ; moins que la Chine, 5 % aussi sans doute ; moins même que la Grande-Bretagne. La comparaison dans le temps ne l'est pas moins qui fait apparaître la réduction du budget de la Défense en France. De 200 milliards de francs au début des années 1990, il a été réduit à 190 Milliards, en francs courants, ce qui équivaut sur la période, compte tenu de l'inflation, à une réduction de l'ordre de 80 milliards de francs, réduction entièrement réalisée sur le titre V. De sorte que c'est une année d'équipement, au moins, qui ferait défaut à la Défense.

Mais quel équipement, et pour quelle défense ? Dans les appels à une augmentation forte du budget de la Défense, trop souvent se fait entendre la voie de l'idéologie française de l'argent public – du moment que les budgets y sont, la réalité suivra. Française, vraiment ? Dans la relance de la lutte anti-missiles, sûrement dissuasifs en cas d'attaque bactériologique, dans le vote sans débat et à l'unanimité du Sénat américain d'un budget de 60 milliards de dollars à cet effet, il est permis de reconnaître un simulacre plus qu'un choix militaire. Et la construction d'un second porte-avion nucléaire répondrait-elle au sentiment de menace subi par des Français qui vivent l'arrivée massive de populations non européennes comme une autre forme d'agression extérieure ? Le budget de la Défense a ceci de commun avec un rite religieux qu'il vient plus conjurer la réalité que l'affronter ; aux menaces, il oppose des signes plus que de la dissuasion. Dans les sociétés démocratiques occidentales, le courage au combat est plus répandu que le courage qui consiste à regarder la réalité en face ; ou bien faut-il conclure qu'en France, notamment, le concept de « zéro mort » s'applique d'abord aux morts idéologiques – que périssent les Français, tant que le « politiquement correct » n'est pas entamé ?

La réalité des capacités de défense ne suit pas toujours l'effort de Défense. Bien mieux, les exemples ne manquent pas où la croissance des budgets ne constitue en rien un gage d'amélioration de l'action publique, bien au contraire. L'exemple le plus probant serait fourni par la CIA, dont on peut se demander si la suppression ne serait pas le meilleur cadeau fait à la démocratie, tant ses erreurs auront coûté de dollars au contribuable américain, et de honte à l'Occident. En réalité, la question des moyens ne devrait être engagée qu'à partir du moment où la question des fins a été

traitée – moins pour désigner un ennemi que pour examiner la nature des menaces et des risques. C'est de cela d'abord qu'il s'agit – pas de sauvegarder l'emploi dans les arsenaux, pas de fournir les moyens d'un nouvel enrichissement à des dynasties d'industriels, pas même de justifier l'importance des états-majors et les commissions des intermédiaires.

Reconstruire le lien entre l'armée et les Français, nécessairement à réinventer depuis la fin de la conscription. Redessiner les relations entre la Défense et le secteur privé. Rétablir la capacité de projection de puissance compromise autant par les attermolements européens que par le déficit d'exécution de la LPM 1998-2002. Professionnaliser une armée de professionnels en adaptant son statut à la réalité de ses missions. Définir une nouvelle méthode de programmation et d'engagement de dépense qui fasse toute sa place au déclenchement de projets d'urgence, interarmes, inter-systèmes et, le cas échéant, en cohérence sur le territoire et hors du territoire. Ramener le budget de la Défense à la Défense et son objet aux missions de la Défense est bien un sujet pour 2015.

De l'argent et du temps

La nouvelle LPM ne manque pas à la règle illustrée depuis si longtemps en France ; en l'absence de choix définis et de priorités claires, l'obsession économique – dépenser plus – est instrumentalisée par tous les intérêts en présence, et par le premier d'entre eux, celui de l'administration à croître et persévérer dans son être. Dans la réalité, de même que le débat budgétaire est dominé par les mœurs, les pratiques et les cultures budgétaires, le budget de la Défense apparaît sous le signe de la conservation ; conservation des hommes, des moyens et des choix effectués ; préservation des statuts, des garanties et des avantages ; sécurité des moyens, et d'abord contre le changement, l'adaptation, la rupture.

Loin de prendre en compte l'environnement, sous l'excellent prétexte de la visibilité et de la continuité attendues, exigées par les acteurs, les arbitrages déjà effectués et surtout à réaliser sont et seront généralement dominés par la *continuité* des efforts engagés, par la *cohérence* des messages à la nation, et aussi par la *confiance* diffuse dans le coefficient multiplicateur de la dépense militaire.

- continuité : des programmes comme celui du Rafale, de l'hélicoptère Tigre, du char Leclerc, du système de maintenance avancé, s'étalent sur cinq à quinze ans – et parfois plus ;

- cohérence : une logique peu à peu agglomérée à partir d'expériences multiples n'est pas remise en cause par tel ou tel fait d'actualité – la guerre qui se prépare est toujours celle d'avant ;

- confiance enfin, et pas gratuite, dans le contrat implicite du budget de la Défense avec la nation, son territoire, sa recherche, contrat qui veut que les investissements de Défense se retrouvent multipliés dans les régions et les entreprises qui en sont l'objet – dépensons, il en restera bien quelque

chose...

Une telle préférence pour le « je maintiendrai » doit être prise pour ce qu'elle est ; instrumentalisée de la part des acteurs concernés, naguère souhaitable dans un cadre de confrontation pérenne entre Etats, incertaine et peut-être dangereuse dans un environnement de ruptures. Une double erreur la marque. La première tient à une inversion remarquable ; la Défense tirait l'innovation, c'est le secteur privé dorénavant qui fait bénéficier la Défense de sa recherche et développement, notamment dans le domaine essentiel des communications et des réseaux électroniques de transferts de données. La révolution des NTIC a eu cet effet ; il est coûteux et dangereux de l'oublier, plus nuisible de vouloir le contrarier. La seconde tient à l'irréalité actuelle du contrat de Défense supposé légitimer le budget. Une armée à quinze ans, des lois sur cinq ans... La force de la surprise, la confrontation à l'inconcevable, depuis le 11 septembre font ressentir un décalage violent entre le temps convulsif de l'urgence, voire la brutalité de l'immédiat, et le temps convenu des programmes.

Un double mouvement s'ensuit de cette situation ; d'une part, la capacité d'arbitrage et de déclenchement doit être préservée à l'intérieur d'une enveloppe annuelle ; d'autre part, des fonctions de Défense et de sécurité font l'objet de contrats privés, d'activités concurrentielles et entrent dans le domaine de la négociation privée. Ce mouvement qui s'amplifie brouille les frontières, il a le mérite de poser la question du contrat de Défense, d'interroger la capacité collective à formuler des choix explicites, de suggérer que l'esprit de Défense est le sujet déterminant de la décennie. A cet égard, il mérite d'être reconnu pour ce qu'il signifie ; à terme rapproché, le budget de la Défense sera aussi un budget européen ; mais à court terme, la privatisation des opérations de sécurité des intérêts français et occidentaux est engagée, elle doit être analysée et négociée.

Nouveaux fondamentaux économiques

Il est faux de considérer que la défense soit affaire **d'argent**. Dans les sociétés démocratiques, déshabituées du débat public, c'est l'efficacité qui fait la légitimité. Il en est ainsi en matière de Défense ; c'est l'efficacité vécue des systèmes d'armes et de l'organisation des forces contre les menaces extérieures ou intérieures qui vaudra légitimité des choix, des moyens et des budgets. La réalité vécue était celle de la nation en armes, elle est celle d'une société défendue et protégée. Le contrat de Défense entre une armée de professionnels de la sécurité extérieure et les citoyens est un préalable à l'évaluation des moyens nécessaires pour mener à bien des missions définies, calibrées, déclinées en fonction d'un niveau global de sécurité attendu. Plusieurs prémisses s'imposent à tout nouveau cours de l'économie de la défense.

L'obsession économique peut constituer la pire des dérives pour une

pensée opportune et pertinente de la Défense. Les sociétés occidentales sans doute, la société française en particulier, ont passé le seuil où l'esprit de Défense est un bien plus rare, plus cher et plus difficile à conquérir que l'argent et les moyens qu'il achète. Qu'il s'agisse de la sécurité intérieure avec le problème du feu, qu'il s'agisse de sécurité extérieure avec la question de l'ennemi, qu'il s'agisse du sentiment des périls avec le rôle exacerbé des moyens d'information, l'esprit de Défense est une contrainte plus déterminante que le budget et que l'élément adverse – nos sociétés créent les conditions de leur insécurité parce qu'elles refusent l'idée même d'ennemi. Bien plus, elles créent les conditions d'une inflation des coûts de la Défense, dont la doctrine du « zéro mort » aux Etats-Unis fournit un exemple probant – plus d'argent, pour une efficacité moindre. L'opinion publique occidentale est moins sensible aux coûts de la Défense, de la sécurité, du social, qu'à son confort intellectuel et moral. Un euro de plus dans l'équipement militaire, dans les dépenses de fonctionnement militaires, ici encore, est un euro de moins dans la capacité de Défense s'il donne l'illusion d'acheter la sécurité, s'il n'est pas soutenu par la volonté collective d'agir et de faire progresser le niveau général de sécurité.

La reconnaissance de la diversité des menaces et des risques affectant la sécurité des Français n'a pas encore trouvé son expression dans la détermination du budget de la Défense. Tout continue à être comptabilisé et analysé comme si la sécurité dépendait du seul secteur public, comme si les problèmes de sécurité se structuraient selon les lignes budgétaires, et comme si les menaces répondaient aux programmes. La réalité est que sécurité intérieure comme extérieure sont largement privatisées ; une estimation des budgets de sécurité des entreprises françaises aboutit à un total supérieur au budget d'équipement de la Défense ! La réalité est que la sécurité et la Défense deviennent affaire de professionnels, tant publics que privés – ce sont les mêmes. La réalité est aussi que la sécurité devient un enjeu concurrentiel, soit que l'insécurité pénalise les conditions d'exploitation des entreprises, qu'elle dégrade la motivation et la qualité de vie des habitants, soit qu'elle change les conditions de la concurrence, soit encore qu'elle crée des opportunités de marché différentes selon les nationalités d'entreprise, etc.¹ La fonction de la dépense budgétaire ne peut s'analyser comme monopolisant l'objectif sécuritaire, ni même comme représentant ses moyens ; elle a aussi bien à faciliter, à inciter, à créer les fondamentaux, etc. Il est d'ailleurs probable que sa mission première consiste désormais à favoriser la mise en posture de Défense de toutes les cibles potentielles – réseaux vitaux, sociétés, investisseurs, etc.

Avec la finance, la Défense partage la caractéristique d'avoir été pionnière et d'avoir été quelquefois du moins réellement multiplicatrice – un franc consacré aux missiles, à l'avionique de Défense, a produit pour l'ensemble des Français une richesse très supérieure. Il est intéressant de noter que cette valeur économique, industrielle, a souvent été décorrélée de la valeur militaire proprement dite ; indifférents pour la sécurité collective, ces investissements ont été une autre manière de faire du développement économique – avec succès. Comme la finance de marché,

la Défense a été un gigantesque incubateur. Ce n'est plus le cas. La révolution économique des affaires de Défense tient au rôle d'avant-garde désormais assuré, notamment dans les NTIC, par les sociétés privées. Elle vient aussi du fait que dans de nombreux appareillages de sécurité, utiles aussi bien pour la sécurité privée que pour la sécurité publique et pour la Défense, l'innovation en matière de produits et de services est réalisée par des sociétés nouvelles, parfois inconnues – par exemple dans le profilage, dans la vidéo-surveillance et le vidéo-repérage, dans le tri et la sélection de données de masse, etc. Ce constat largement partagé suggère, à l'instar de ce qui se pratique déjà aux Etats-Unis, en Israël ou en Grande Bretagne, de nouvelles alliances public-privé dans un contrat de Défense à périmètre élargi. Il suggère surtout qu'à des opérations d'externalisation limitées, ou cas par cas, puissent succéder des associations civilo-militaires pour faire bénéficier d'effets de masse ou de périmètre des missions de Défense concentrées sur leur spécificité. Le domaine des constructions navales, avec les chantiers de l'Atlantique, ou celui des systèmes de systèmes, avec les grands prestataires de systèmes d'information français, illustrent les économies d'échelle et les redéploiements de moyens possibles du fait de l'externalisation entendue comme ressource stratégique de la Défense.

La nature des menaces comme la nature des défenses à leur opposer transforment le périmètre du budget mais aussi des interventions à prévoir. Les attaques sur le système financier, sur les réseaux d'information, sur les bases de données, sur les marchés boursiers, deviennent une possibilité, donc une probabilité. La prise en compte des coûts qui leur sont liés ou peuvent l'être comme l'identification des entités qui les prennent en charge – de l'Autorité des Marchés Financiers à Euronext – renouvellent la question du budget de la Défense. Les menaces sont globales, la Défense est donc aussi globale, et le budget qui leur répond également. Au-delà, si l'on considère que tout ce qui impose sur le territoire national des règles, des codes, non souhaités et non démocratiquement choisis, mais imposés de l'extérieur, constitue un problème pour la sécurité, il est évident que la difficulté de la France à peser durablement, à s'inclure et à s'associer aux multiples organisations de la vie internationale, est un problème de sécurité. Quand les professionnels issus du marché de Londres alimentent, orientent, guident les groupes de travail européen sur les marchés boursiers selon leurs vues, quand ils déterminent le choix européen de laisser aux intervenants dans les domaines des traitements des titres la plus grande liberté pour s'organiser, alors que les professionnels français faisaient valoir le rôle structurant et incitatif de règles d'ordre public dans ce domaine, la sécurité est également en jeu.

Pour ne pas conclure...

Le budget de la Défense n'est plus dans le budget de la Défense. La question du périmètre est clairement et pour longtemps posée ; tant il est vain de prétendre séparer menaces intérieure et extérieure, donc les

moyens de les dissuader, tant il est dangereux de négliger la part prise par les sociétés privées dans le service de Défense et de sécurité du territoire.

Il est impressionnant de constater l'absence de politique d'évaluation, d'appréciation, de comparaison dans le domaine de la Défense. Ce constat s'applique en particulier au passage d'une armée de masse à une armée professionnalisée. Le critère majeur devrait être de management et de ressources humaines, de gestion des compétences et des carrières. Force est de constater la portion congrue laissée à la formation, l'inexistence des passerelles privé-public et public-privé, la faiblesse des dispositifs de reconnaissance et de valorisation des compétences. L'inversion des logiques, qui fasse de chacun des militaires un acteur à part entière du contrat de Défense passé avec les Français, est puissante et nécessaire.

La logique des acteurs est méconnue. Identifier l'ennemi, le désigner clairement, mobiliser contre lui, est la première ressource de la Défense. L'armée a été grande, les chefs ont été forts, l'esprit de Défense a pénétré et rassemblé la nation chaque fois que l'ennemi aux frontières était attendu. Il n'en faut pas plus, ou pas moins, qu'un abandon de la croyance naïve que la paix se maintient et ne se conquiert pas, que la bienveillance du monde nous est acquise, pour que les moyens de la Défense soient acquis à l'unanimité et sans débat – il est vrai que la dépense serait alors morale ; serait-elle au-dessus des forces nationales ?

La France est le seul pays au monde qui ait choisi la professionnalisation de son armée sans constitution d'une réserve étendue, opérationnelle, bénéficiant du soutien explicite et effectif des sociétés, des collectivités locales et des ménages. Cette réserve peut être le point de rencontre entre la sécurité intérieure et la sécurité extérieure, l'esprit de Défense s'imposant aux réservistes dans l'ensemble de leur vie.

Le conservatisme du budget de la Défense s'exprime sans surprise dans son mutisme au sujet du statut. Faut-il maintenir pour des soldats de la guerre électronique, des réseaux et des systèmes de systèmes, les conditions de départ en retraite, de promotion et d'ancienneté en vigueur pour les fantassins ou les parachutistes de la guerre d'Algérie ? Le levier social est majeur dans l'optimisation des choix. Il s'agira aussi de remettre en question les fondamentaux de la gestion sociale de l'armée, par exemple dans le domaine de l'âge de départ à la retraite, dans le contrat à temps choisi, comme dans les rémunérations. La formule actuelle est à coût élevé, à qualité et à personnalisation médiocre, à résultat aléatoire et contraint. C'est en retrouvant l'honneur de servir, en recevant la considération et la reconnaissance du service de sécurité apporté, que le soldat sera l'artisan d'une refondation efficace de la Défense, et - pourquoi pas ?- l'avant-garde du nouveau contrat de citoyenneté.

Hervé Juvin est associé d'Eurogroup.

Note :

1 voir les travaux de la Commission « Sécurité et Compétitivité » de l'association Paris-Ile de France capitale économique – à paraître en mars 2003.