

ACTUEL 25

Août 2008

DE LA DÉFENSE A LA SÉCURITÉ : ÉVOLUTION ou RUPTURE ?

Le « livre blanc sur la défense et la sécurité nationale », dans sa dernière version, la troisième depuis les années 70, a été rendu public courant juin 2008. Au-delà des critiques – bonnes ou mauvaises – qui peuvent en être faites sur la forme comme sur le fond, il paraît plus intéressant de remettre ce travail en perspective et de l'inscrire dans l'évolution de notre politique de défense depuis une cinquantaine d'années. Conformément à une volonté affichée de rupture, il marque en effet d'une certaine façon la fin d'une époque – celle de la *défense* – pour entrer dans une autre dans laquelle la *sécurité* devient le concept de référence, le qualificatif « national » passant de façon significative de la défense à la sécurité.

La défense faisait jusqu'à présent expressément référence à la nation - comprise comme l'union étroite entre une population et un territoire - et n'avait de légitimité qu'à son service. La sécurité est un concept plus général mais appliqué à de nombreux domaines précis, donc plus englobant notamment à l'égard des personnes et des biens et qui peut de ce fait sortir du cadre national et s'étendre même au monde entier. Avec ce livre blanc s'achève donc une longue période de notre histoire militaire qu'on peut faire remonter à la Révolution française, celle de la conscription et de « la patrie en danger ». Avec lui nous entrons dans un nouvel univers stratégique, encore balbutiant et

incertain, et qui explique l'accent mis pour la première fois dans ce type d'exercice sur une fonction longtemps délaissée dans les systèmes de sécurité français, celle du *renseignement*.

Contrairement aux déclarations et aux intentions affichées, s'agissant de la fonction dite d'anticipation, ce livre blanc, comme ses deux prédécesseurs d'ailleurs, est peu prospectif. Comment le serait-il dans une époque caractérisée et décrite dès l'introduction comme incertaine et complexe ? Si le monde actuel se prête mal à un exercice de prospective, il faut ajouter qu'en outre ce n'est pas la véritable finalité de ce travail. Le livre blanc a pour objet de faire le constat de l'existant et l'état des lieux ; il se contente alors de décrypter les mouvements géopolitiques en cours et d'indiquer en conséquence les orientations stratégiques qui visent à s'y adapter pour sauvegarder nos intérêts en même temps qu'il décrit les structures et les moyens qui doivent les concrétiser.

Ainsi le livre blanc de 1972 s'inscrivait-il dans le cadre strict de la guerre froide et gravait dans le marbre la doctrine de *dissuasion* nucléaire ainsi que l'appareil de défense qui en résultait. Pour sa part, le livre blanc de 1994, rendu nécessaire par l'apparition de conflits post-guerre froide (ex-Yougoslavie, Koweït), élargissait post-ante le concept de défense, essentiellement à la fonction de *projection*. Enfin, le livre

blanc de 2008 entérine et accentue ces évolutions par la mutation du système de défense en un outil de *sécurité* professionnalisé. Cette évolution, entamée avec pusillanimité au lendemain de la guerre froide, trouve aujourd'hui son aboutissement, du moins sur le plan des orientations, la mise en œuvre par la programmation militaire étant un exercice réputé moins assuré et depuis toujours victime des fluctuations budgétaires.

Avant d'ébaucher une critique des orientations qui sont transcrites dans le livre blanc 2008, il convient, pour les interpréter, de revenir sur les évolutions de notre politique de défense, en particulier depuis la fin de la guerre froide.

Du concept dissuasion-conscription...

La politique d'indépendance nationale, voulue par le général de Gaulle et rendue possible (et nécessaire) par la confrontation des deux Super-Grands, était fondée stratégiquement sur le concept de *dissuasion*, accompagné pour le crédibiliser par la *conscription*, c'est-à-dire sur un double ancrage au territoire (dissuasion) et à la population (conscription) : la défense était bien exercée et doublement légitimée. Mais ce concept n'avait de valeur que dans les circonstances de ce type de conflictualité, qu'on avait alors cru durable tant il paraissait pérenniser les équilibres. La fin (surprenante) de ce bipolarisme guerrier rendait notre concept caduc et ruinait en quelque sorte la politique de défense qu'il sous-tendait.

Les premières années post-guerre froide ont été marquées par l'incrédulité devant la réalité d'un changement aussi fondamental, avec pour effet direct des attermoiements devant les évolutions qu'il était nécessaire de conduire. La grande pagaille qui avait présidé, si l'on peut dire, à l'organisation de la division Daguet, engagée lors de la première guerre du golfe en 1990 à partir d'une centaine de régiments de la 1^{ère} Armée d'alors, en ayant été le point d'orgue. Une armée, lourde car mécanisée,

peu entraînée car formée de conscrits, ne pouvait plus opposer sa force essentiellement symbolique dans des conflits qui nécessitaient, comme ceux des Balkans ou du Koweït, souplesse d'emploi et rapidité d'action. Le deuxième livre blanc, publié en février 1994, est né de ce constat de carence. En toute logique, il a engagé le processus d'élargissement du concept de défense aux autres fonctions qui étaient susceptibles de le rendre mieux adapté aux nouvelles circonstances, à savoir la *prévention* dont le volet renseignement devait être l'élément principal, la *protection* qui visait précisément le territoire national et ses atterrages européen, la *projection* enfin pour laquelle une capacité maximum de 60 000 hommes était envisagée ; la *dissuasion* restait inchangée dans ses grandes lignes, à la composante terrestre près, qu'il s'agît d'Hadès ou du plateau d'Albion. Cet élargissement du concept présentait un grand intérêt car il permettait d'ouvrir des perspectives avec *trois hypothèses pour une politique de défense future* :

- soit le maintien d'une *défense nationale stricto sensu* autour d'un noyau dur constitué par les forces de dissuasion nucléaire ;
- soit l'ouverture à une éventuelle *défense européenne autonome* avec les fonctions de prévention (alerte et renseignement) et de protection (défense du territoire et protection des populations), élargies à nos voisins et rendues compatibles avec eux ;
- soit enfin une « *internationalisation* » des forces françaises mises en mesure d'intégrer un système d'alliance, qu'il soit le bras armé des Nations unies ou, plus directement, des Etats-Unis, comme l'OTAN pour être précis.

...au « tout projection »

Dans les faits, pour des raisons politiques – inanité de la défense européenne – et sous la pression de lobbies civils et militaires « interventionnistes », ce concept fut simplifié et ramené à la double fonction *dissuasion-projection*, celle-ci

orientant le modèle d'armée 2015 qui fut approuvé dans la loi de programmation consécutive à ce livre blanc. Ce choix du « tout projection » étant incompatible avec le maintien de la conscription, celle-ci fut suspendue en 1996 et l'armée française s'engagea dès lors dans la voie de la professionnalisation, auquel l'armée de Terre donna le nom explicite de « refondation », expression justifiée par la rupture du lien fondamental et bicentenaire qui faisait d'elle une émanation de la nation. Mais, dans la réalité, on n'alla guère plus loin dans cette voie nouvelle que le changement de mode de recrutement, à savoir le remplacement des appelés par des volontaires, sans tirer toutes les conséquences que nécessitait une véritable « professionnalisation » en termes d'effectifs, d'organisation, d'implantations et, surtout, de « concept ». On s'éloignait en fait de l'Ordonnance de 1959, texte fondateur, mais sans le dire, sans aller au bout de cette démarche et sans même oser penser à le remplacer.

Malgré certains aménagements et quelques modifications structurelles, intervenus après le déclenchement de la « guerre contre le terrorisme », l'orientation vers le « tout projection » et le modèle d'armée 2015 se sont révélés rapidement trop ambitieux, d'abord en termes budgétaires et aussi eu égard aux besoins stratégiques. Avec les interventions en Côte d'Ivoire, au Kosovo, en Afghanistan, maintenant au Tchad et au Liban, les limites de nos capacités étaient atteintes. Il fallait donc revoir à la baisse nos prétentions pour qu'elles soient réalisables. C'est ce que fait le livre blanc de 2008 ; il entérine ainsi les choix amorcés en 1994 et 1996 mais en tirant de ceux-ci toutes les conséquences qui en découlent logiquement : une réduction du volume des forces armées à ce qu'on peut appeler un *seuil de suffisance*, fixé selon trois critères : les besoins stratégiques (environ 30 000 personnels, soit la division par deux du potentiel projetable), les capacités budgétaires (inchangées en

principe en termes constants), l'auto-fonctionnement des forces, c'est-à-dire la capacité pour celles-ci d'exister avec leurs propres moyens. La professionnalisation avait été esquissée dans le domaine du recrutement des personnels ; il restait à faire le reste, c'est-à-dire l'essentiel, en termes de structures et d'implantations. Le livre blanc 2008 prévoit ainsi une diminution sensible de 54 000 personnels et une réduction parallèle du nombre de garnisons.

Vers la professionnalisation

Ainsi, après la « dénationalisation » entraînée par la suppression de la conscription, a lieu la « déterritorialisation » consécutive à la réorganisation et surtout à la rationalisation des forces. En quinze ans, on sera passé logiquement, mais sans le dire ouvertement, d'un système de défense « nationale », alimenté par la conscription et réparti sur le territoire en fonction d'un certain nombre d'héritages historiques, à un *outil militaire professionnalisé*, structuré et organisé selon des critères d'efficacité et de rentabilité.

Il n'y a rien de choquant à ce remodelage, à condition toutefois que les choix soient fondés sur des éléments d'analyse justifiés, qu'ils soient annoncés et si possible débattus publiquement. Ce qui n'est pas le cas. Certes, la politique de défense de la France conserve son axe central puisque la dissuasion est maintenue, mais sans qu'on parvienne à en rénover le concept : la « dissuasion en soi » est une idée sympathique mais qui manque cruellement de « référent ». Il faudrait dire « pour quoi faire, contre qui, dans quelles conditions ? » ; à moins que le silence des grandes profondeurs conceptuelles paraisse encore préférable. Mais on ne pourra éviter un jour prochain un débat sur ce sujet, soit qu'on tente de faire avancer l'idée d'une défense européenne, soit qu'on se trouve pris au piège d'une future négociation sur la non prolifération nucléaire et de la réduction des armements.

Quant au reste du système de défense, dans sa partie dite conventionnelle, qui servait autrefois à « entourer » la dissuasion pour la crédibiliser, il est en voie d'être orienté vers d'autres fonctions. On peut alors se poser la question de savoir si le couple *dissuasion-projection* – concept de « grande puissance » - est raisonnable pour un pays « moyen » comme la France et, surtout, s'il est compatible avec notre ambition affichée d'une défense européenne autonome d'une part, avec nos déclarations apaisantes réitérées à l'ONU d'autre part.

Au total, le livre blanc 2008 s'inscrit en cohérence avec la ligne politique et les orientations stratégiques prises en catimini il y a une douzaine d'années. Ces choix étaient-ils pertinents ? Le cas échéant, le sont-ils toujours ? Telles sont les questions auxquelles on aurait pu espérer trouver des amorces de réponse, en tout cas des analyses, dans le livre blanc.

S'agissant de ce qu'on appelle « la menace », sa réalité est tout sauf évidente. D'abord on peut légitimement se poser la question de savoir si le terme n'est pas impropre dans la mesure où la menace n'est plus incarnée par aucun adversaire digne de ce nom ; ensuite, l'analyse qui en est faite n'emporte pas l'adhésion : la menace terroriste, pour peu qu'elle soit encore crédible, n'est pas structurante, notamment pour l'appareil des forces militaires ; quant à la prolifération nucléaire, elle semble, à deux exceptions près (Corée du Nord, Iran), parfaitement maîtrisée.

Ce qui est inquiétant, en revanche, c'est la forme et le niveau de violence que révèlent les affrontements contemporains. Nous ne sommes ni dans la guerre au sens classique du terme ni non plus dans la guérilla telle qu'elle a été pratiquée au cours du XX^e siècle ; nous sommes entrés dans une *ère de violence nouvelle*. C'est à la décortiquer, si possible à la comprendre, puis à la contrer, que nous devons consacrer nos efforts. Ce qui est également préoccupant, c'est la modification profonde du rapport des forces internationales vers laquelle s'achemine le monde. L'émergence de nouvelles puissances, aussi atypiques que l'Inde et surtout la Chine, ne peut à terme que provoquer une mutation des relations de puissance et, au-delà, un *élargissement du spectre conflictuel*. Ces deux pistes devraient nous alerter sur la dangerosité du monde à venir, dont le livre blanc ne paraît pas prendre toute la mesure.

Mais ce qui intrigue le plus à la lecture de cet ouvrage qui insiste à juste titre dans sa première partie sur la complexité et l'incertitude du monde actuel, c'est qu'il tranche et s'engage de façon quasi irréversible dans une direction qui n'est pas nécessairement « la bonne », en tout cas peu convaincante. Dans le flou stratégique persistant aujourd'hui, on aurait préféré plus de vigilance et, avant d'y voir plus clair, la sagesse d'une position d'attente.

Eric de La Maisonnette