

FACE À L'INSÉCURITÉ : DÉFENSE NATIONALE OU SOLIDARITÉ COLLECTIVE?

Jean Dufourcq

On n'en finit pas de déplorer ce monde instable qui échappe aux prévisions les mieux affûtées et aux prédictions les plus perspicaces. Or l'instabilité est l'état normal du monde et l'insécurité sa situation la plus commune. La guerre froide dans laquelle nous avons tous été élevés nous avait accoutumés à des formes de stabilité et de rationalité confortables mais artificielles. Le cours normal des choses a repris et le chaos guette, comme souvent dans l'histoire moderne. Face aux incertitudes, les peuples occidentaux, déconcertés par tant d'hypothèques qui ralentissent la marche vers un progrès annoncé comme libérateur, sont à la recherche de formules magiques permettant de mettre à nouveau l'avenir en équation pour tenter de le maîtriser.

Les questions qu'ils se posent concernent les fondamentaux de la sécurité et de la défense au XXI^{ème} siècle. Les réponses qu'ils apportent sont presque toujours de nature collective : des alliances, des unions, des partenariats, des coalitions. Si le « chacun pour soi » en matière de défense semble inefficace, présomptueux, périmé, au moins en Europe, c'est peut-être qu'il exige une lucidité et une détermination qui ont du mal à cohabiter ; seul un collectif d'intérêts semble pouvoir aujourd'hui encadrer l'insécurité du monde, même si les modes d'action préférentiels diffèrent de part et d'autre de l'Atlantique, la *diplomatie de sécurité et de défense* de ce côté-ci, plutôt la *domination par la force* de l'autre.

La France peut-elle rester à l'écart du mouvement de solidarité, de mutualisation voire de collectivisation des instruments de la sécurité ? Peut-elle continuer à camper à l'écart dans une défense nationale solitaire, étriquée et coûteuse ?

A LA RECHERCHE DES FONDAMENTAUX DU XXI^e SIÈCLE

Tout a été dit sur la globalisation du monde, ses conséquences, bénéfiques et néfastes, sur le caractère inéluctable de la normalisation qui allait en résulter et sur la disparition annoncée des aspérités et adhérences nationales. Mais nul n'a vraiment ausculté la stabilité du monde moderne ainsi globalisé, ni testé la viabilité du système stratégique qui allait émerger de cette évolution, non plus que la sécurité collective induite pour les peuples (et individuelle pour les citoyens) du village planétaire.

Les deux mondes : le gris et le nôtre.

Pour les Occidentaux pourtant, il y a désormais deux mondes, celui, classique, où nous vivons dans des structures vieillissantes et une précarité montante et l'autre, le monde gris et instable, qui échappe à toute forme de contrôle. Ce deuxième monde est celui des intérêts infra et transnationaux, des sectes ethno-religieuses, des radicalismes politico-économiques qui rackettent nos sociétés, fragilisent nos contrats sociaux, criminalisent nos environnements occidentaux et génèrent de l'insécurité. Le terrorisme stratégique révélé le 11 septembre 2001 a donné une autre dimension, inquiétante à cet autre monde.

Entre ces deux mondes, on a bien vu qu'une oscillation¹ s'est produite qui, en s'amplifiant, disloque les Etats les plus vulnérables et menace les systèmes les plus éprouvés. La notion même d'Etat est désormais contestée, « *trop petit pour les grandes choses, trop grand pour les petites choses* » selon la formule, alors même que les nouveaux Etats ne cessent de proliférer par méiotes, mitoses ou parthénogenèses (parfois violentes) qui mettent sur le marché de la respectabilité internationale des structures souvent étriquées, en tout cas peu viables.

Dans ce système instable où l'on manque de repères, la sécurité collective se pose dès lors en termes nouveaux ; les principes généreux à vocation universelle hérités de la dernière guerre mondiale et cristallisés en 1945 dans la charte de San Francisco paraissent de plus en plus relatifs et parfois même inopérants. Le droit international mord la poussière, parfois à l'instigation du plus fort, souvent par inadaptation aux conditions locales de rapports de forces ethniques, économiques et religieux séculaires.

Comment faire face à cette nouvelle donne stratégique ? Comment préserver la marche en avant vers le progrès, comment sécuriser liberté et prospérité ? Peut-on créer au milieu de l'instabilité générale des archipels préservés qui ne soient pas d'abord des ghettos ou des citadelles assiégées ? Voilà les questions nouvelles que se posent, à l'Ouest, des dirigeants, des élus qui n'ont reçu dans leur formation que fort peu d'initiation à la réflexion stratégique et que le débat démocratique local a souvent confiné à l'écart des échanges internationaux. Fidèles aux traditions, ancrés dans leur histoire locale, ils cherchent d'abord dans les

modèles anciens de l'autorité de l'Etat - police, armée - les réponses providentielles à des questions qui relèvent aujourd'hui d'un champ sans doute beaucoup plus vaste. Malheureusement en la matière, le terrain doctrinal reste en friche et l'approche collective est largement minoritaire. La sécurité des populations, c'est une affaire qui se traite entre maire et administré, entre élus et électeurs, entre l'Etat et le citoyen.

Des fondamentaux contrastés : une insécurité abordée frileusement.

La France : à la charnière² des trois axes stratégiques.

La globalisation n'efface pas plus l'histoire que la géographie. Elle prend de fait dans chaque pays une forme particulière et s'inscrit dans une société qui a ses références et ses repères stratégiques.

Ceux de notre pays sont connus et forgent notre appréciation de situation et fondent nos besoins de sécurité. Notre position géostratégique façonne notre culture de la défense et de la sécurité ; la France est à l'intersection des trois axes stratégiques majeurs du continent européen, une position source d'heurs et malheurs depuis des siècles. Calée sur la façade atlantique du continent européen, elle est à la fois tournée vers l'Ouest et ses réassurances, vers l'Est et ses dangers récurrents et vers le Sud et ses aventures ; à la croisée de ces trois repères, la France ne craint plus aujourd'hui pour ses frontières et ses entreprises. Mais elle est tous les jours un peu plus préoccupée par la sécurité au quotidien de citoyens contrariés par la détérioration des conditions de vie actuelles qui dégradent le droit à la liberté, au travail, à la prospérité.

Dès lors, à quoi bon des forces, des équipements, des systèmes militaires de haute technologie puisque les menaces militaires directes ont disparu à proximité de nos frontières ? A quoi bon des dispositifs opérationnels coûteux depuis que les totalitarismes menaçants ont été défaits, depuis que les frontières elles-mêmes se sont évaporées ? N'y a-t-il pas bien d'autres priorités, la solidarité sociale, l'emploi, la sécurité au quotidien ?

En réalité, les fondamentaux de la défense nationale française ont été profondément modifiés, altérés par des évolutions récentes sinon mal perçues, au moins mal expliquées, mal intégrées dans nos schémas mentaux actuels. Il n'est pas certain que, menées tambour battant depuis 1996, la professionnalisation des forces armées et la priorité affichée aux capacités de projection lointaine de forces et de puissance aient contribué à rassurer les Français sur leur environnement quotidien de sécurité. Sont-ils réellement sensibles aux vulnérabilités nouvelles de la France au loin, bien au-delà de la croisée des axes stratégiques habituels qui forment le référent standard et millénaire de nos concitoyens ?

La schizophrénie européenne : rêve de paix universelle et scepticisme ambiant.

Il n'en a pas été bien différemment chez nos voisins européens. C'est dans une atmosphère particulière faite de naïveté (*les dividendes de la paix*), d'hésitations et d'inquiétudes (le spectre de la prolifération des armes et du terrorisme stratégiques) que tous ont essayé de trouver de nouveaux modèles pour définir et organiser les moyens de sécuriser leurs intérêts. Dans toute l'Europe, les revues stratégiques se sont succédé à grand train. Dans tous les pays, elles concluaient en général à l'inadaptation de l'effort de défense passé, à de nécessaires ruptures ou réorientations et, dans le doute, procédaient à un prudent abattement budgétaire. C'est ainsi que, depuis plus de dix ans, les Européens ont progressivement différé tous leurs efforts de défense, hésitants à moderniser l'existant, à prolonger des programmes conçus dans d'autres contextes, mais aussi sceptiques sur la marche à suivre et incapables d'aborder collectivement une réflexion stratégique convergente.

Plusieurs obstacles ont sans doute empêché les Européens d'être plus clairvoyants, plus décidés. Tout d'abord, ce vieux rêve inassouvi de progrès pacifique wilsonien, vite emporté par les désordres balkaniques. Ensuite, le sentiment rassurant et un peu lâche que les Américains veillaient stratégiquement au grain. Enfin, des priorités budgétaires consacrées au développement et à la compétition-mirage des hautes technologies aérospatiales et numériques, supposées génératrices de progrès et de profits rapides. Plus sournoisement, s'épanouissait aussi l'idée progressiste de la transformation inéluctable de l'idée même de puissance. Du tout stratégique du XX^{ème} siècle, on allait passer à des formes plus modernes de la puissance, celle du marché, celles de la puissance industrielle et du progrès social qui allaient permettre de faire l'économie des instruments militaires traditionnels de la sécurité et de la défense.

Il est vrai que, pendant la décennie qui clôturait le siècle, la réflexion stratégique semblait piétiner en Europe et se concentrer sur un « agenda pour la paix » développant des formes édulcorées de rapports de forces militaires subtilement encadrés par le droit international et marginalisés par l'action humanitaire. Pourtant la crise des fondements annoncée semble n'avoir pas duré.

Le carré magique de la stratégie au XXI^{ème} siècle : pertinence ou impuissance ?

A la traditionnelle stratégie de confrontation bloc à bloc, on pouvait substituer des modes nouveaux qui faisaient l'économie d'un ennemi désigné ; à l'affrontement programmé d'un adversaire calibré qui jouait complaisamment le jeu de la guerre, succédaient les péripéties plus ou moins périlleuses de la gestion puis de la prévention des crises, civile, policière, militaire, et la notion de sécurité coopérative remplaçait bientôt la défense collective qu'avait rendue nécessaire la guerre froide.



On énonçait pour ce faire les modes stratégiques de base³ qu'il convenait de décliner convenablement : deux modes internes et défensifs, *dissuasion et protection*, et deux modes externes et offensifs, *prévention et intervention*.

A chacun de ces modes pouvaient être associés des postures spécifiques et programmes d'équipements adaptés au climat nouveau de la sécurité ; ils remplaçaient les classiques structures de

défense et de stratégie directe, frontale, articulées sur le système central de menace d'un adversaire identifié à endiguer, contrer ou neutraliser.

En a résulté la *posture permanente de sûreté* décrite avec pertinence dans notre Livre blanc de 1994 comme la capacité de projection réorganisée autour de structures interarmées renouvées. Elles distinguaient l'organique de l'opérationnel et intégraient partout où c'était possible les moyens dans une logique de capacités d'action et d'effets à produire. Tel a été le moteur d'une rénovation militaire sans précédent accomplie résolument dans un temps record, avec des moyens budgétaires contraints.

La professionnalisation des forces armées françaises, aujourd'hui achevée, est venue terminer l'effort entrepris, en avance de phase sur la plupart de nos partenaires européens. Elle s'est traduite en fait par le sentiment frustrant que la direction prise avait été insuffisamment balisée et que, somme, toute la capacité d'action militaire s'en trouvait dégradée.

Alors, même si le bilan est flatteur, -une stratégie renouvée, une réforme d'envergure achevée, un budget aujourd'hui reparti à la hausse, l'autorité militaire de la France restaurée par une détermination affichée -, un sentiment rémanent d'impuissance continue de se diffuser. Pourquoi ?

UNE SOLIDARITÉ D'ÉVIDENCE, MAIS DANS QUEL CADRE ?

Pour explorer ce malaise, il faut sans doute revenir à la racine des engagements militaires. On constate qu'en Europe, on n'intervient presque plus jamais seuls et que la valeur d'un dispositif militaire national se mesure essentiellement à son aptitude à opérer efficacement dans un environnement collectif, multinational.

En réalité, pourquoi intervient-on aujourd'hui ?

C'est en général, pour défendre des intérêts, des valeurs, pour assumer des responsabilités essentielles, vitales. Chacun voit bien que la sphère des intérêts communs des Européens ne cesse de se développer et de se consolider, qu'il s'agisse d'intérêts industriels, monétaires ou écologiques ; nul ne doute non plus de l'étendue du spectre des valeurs partagées par les Européens qui se recourent depuis des millénaires, puisqu'elles puisent aux mêmes sources grecques, latines et chrétiennes et au même mouvement philosophique et social du monde moderne - « *la charte des droits fondamentaux* » de l'Union européenne en témoigne. Quant aux responsabilités, les Européens en ont fait progressivement l'apprentissage collectif dans une certaine confusion depuis la fin de la guerre froide, confrontés qu'ils ont été, successivement, aux désordres, notamment aux tensions des Balkans, aux débats juridiques de la cour internationale de justice, économiques de l'organisation mondiale du commerce, écologiques du processus de Kyoto ...

Dans tous ces domaines, malgré des nuances, la solidarité européenne est d'évidence et tout engagement national, est précédé de consultations multilatérales intenses et de recherche de stratégies communes. Telle est la réalité de la communauté de destin et d'intérêts qui fonde notre bon voisinage européen.

Jamais seuls, donc ou presque ! Et cette posture a un impact important, décisif sans doute sur nos structures, nos projets, nos budgets ; mais elle conduit aussi directement à une certaine division du travail de sécurité entre Européens et à une coordination avec les Nord-Américains. Parce que les Etats-Unis d'Amérique et l'Union européenne partagent une longue histoire commune et appartiennent au même tiers occidental de l'humanité, ils ont eu déjà (et auront encore) beaucoup d'engagements communs. Telle est la réalité de la relation transatlantique - et de la solidarité stratégique qui en résulte - qui forme pour la France, après la relation de proximité européenne, un deuxième cercle de forte solidarité. Mais parce que le monde occidental est un monde de compétition et de *leadership*, sur bien des sujets, les intérêts, les valeurs et le sens des responsabilités diffèrent ; et ils opposent les Européens aux Américains.

Partageant avec les Etats Unis le goût de l'universel, la France, moins qu'un autre Etat européen, peut leur déléguer la défense de ses intérêts, à eux ou à une alliance qu'ils dominent. Elle doit donc conforter autour d'elle un cercle sûr et stable de solidarité stratégique pour garantir la sécurité de ses citoyens. Mais parce que les partenaires de la France dans l'Union européenne ont souvent abdiqué leurs responsabilités stratégiques, il lui faut prendre l'initiative de baliser la voie des modes stratégiques et des engagements militaires collectifs de demain. Elle doit, dans ce domaine, assumer avec quelques autres la responsabilité d'une attitude rigoureuse et inventive de solidarité stratégique européenne.

L'esprit de club : *leadership* ou consensus, bâton ou pommade ?

Mais avant d'esquisser la révolution qu'elle va devoir encore accomplir pour y parvenir et garantir ainsi la sécurité de ses citoyens, (en consolidant les choix de liberté, de prospérité et de solidarité), il faut encore explorer quelques difficultés profondes qui résultent d'une confusion latente sur les alliances et leurs fonctionnements.

Nous continuons de penser en France que les alliances sont castratrices et empêchent les alliés qui s'y adonnent d'exercer leurs responsabilités nationales, soumis qu'ils sont à la volonté du *leader* qui ne manque pas de diriger le groupe. Les alliances nous rebutent sauf à en être les patrons. Ainsi en va-t-il de l'OTAN qui n'inspire guère de confiance à Paris et ce depuis fort longtemps, sans doute depuis la fracture psychologique secrète du chantage consécutif à l'opération de Suez en 1956. Mais depuis la campagne aérienne du Kosovo au printemps 1999, la France n'est plus seule. Nos partenaires européens ont fait l'expérience des réticences du Pentagone à partager les clés de la stratégie aérienne et du « ciblage » associé avec des alliés démunis, sourcilleux ou pusillanimes. Il en a résulté au dire même du Premier ministre britannique une profonde humiliation qui explique en partie l'audace du sommet européen d'Helsinki en décembre 1999 ! Quant aux Américains, ils ne semblent plus prêts à partager le *leadership* : « la mission détermine la coalition ».

Une alliance militaire ne fonctionne bien que dans un cadre de guerre interétatique où chaque allié reçoit son contrat et tient sa place au créneau face au danger commun. En gestion de crise, il en va bien autrement et la palette stratégique d'action est trop ouverte pour ne pas engendrer des débats qui affaiblissent la détermination des plus hésitants et retardent l'action des plus résolus.

Telle est la dialectique qui est à la racine des tensions internes ressenties depuis dix ans au sein de l'OTAN pour adapter l'appareil collectif de la guerre froide aux contraintes militaires de la crise, celle-ci requérant des structures et des formations taillées sur mesures pour des actions de sécurité aux profils très variés. D'où ce besoin d'identifier au sein de l'OTAN les instruments nouveaux de la prévention (PPP, le partenariat pour la paix), de la capacité d'action ad-hoc (GFIM, les groupes de forces interarmées multinationales) et de la réaction rapide (FRO, la force de réaction de l'OTAN). D'où cette volonté d'en réserver l'usage à une clientèle adaptée, les Etats membres de l'Union européenne - qui partagent la même identité de sécurité et de défense, l'IESD - ou une coalition d'Etats décidés - comme la FIAS en Afghanistan. Ces perspectives ouvertes restent pourtant soumises au bon vouloir du gérant américain du club otanien.

Mais cette tension se retrouve aussi au sein de l'Union européenne qui tente de mettre en place une politique européenne de sécurité et de défense, la PESD, construite sur une base volontaire, et puisant ses ressources dans un réservoir de moyens civils, policiers et militaires articulés selon des principes souvent complexes. Bien qu'actionnaires majoritaires de l'OTAN, les Etats membres de l'Union, soucieux

d'économiser leurs efforts, se montrent incapables de coordonner efficacement leurs engagements au travers des deux structures, aucune des deux ne leur convenant totalement.

Il reste pourtant quelques évidences sur quoi fonder nos actions et diversifier nos options militaires. Dans l'OTAN, il faut pouvoir manier le bâton - le gros bâton - et pour cela il vaut mieux un bon *leader* soutenu par de solides assesseurs ; c'est ainsi qu'a commencé de se transformer l'OTAN depuis le sommet de Prague, fin novembre 2002. Jouons donc cette carte avec méthode. Dans l'Union européenne, qui ne saurait accepter ni *leader*, ni directoire, ni groupe de pilotage, fut-il quadripartite, il est plus utile de développer des stratégies alternatives, des stratégies plus douces fondées sur des combinaisons⁴ d'une autre nature, qui tirent le meilleur parti du ciment et des complémentarités des quinze et bientôt vingt-cinq membres de l'Union européenne.

Pour posséder toute la gamme d'action collective, manier le bâton et la pommade cicatrisante, pour redevenir membre actif de l'OTAN et rester membre pivot de la PESD, il n'y a pas d'alternative à une nouvelle révolution de notre appareil militaire, d'aussi grande ampleur que les précédentes.

La troisième révolution militaire française.

Aucune structure de l'Etat n'a subi autant de transformations radicales que les forces armées françaises depuis cinquante ans. Des réformes successives ont pris en compte par paliers la fin des engagements coloniaux (années 60), la modernité technologique et le fait nucléaire (années 70), conduisant à une première révolution imposée à notre appareil militaire de défense nationale traditionnelle. La fin de la guerre froide avec ses deux corollaires, l'interarmisation méthodique et la professionnalisation totale des forces a conduit à une deuxième révolution (années 90).

Nous abordons aujourd'hui une troisième étape aussi radicale que les deux précédentes, avec les priorités accordées aux moyens de la sécurité, notamment policiers d'une part et aux moyens collectifs d'autre part, au profit de la sécurité individuelle et collective des Français. La part de responsabilité directe du militaire dans la sécurité de ses concitoyens diminue constamment et l'action purement nationale se marginalise au moment même où sécurité intérieure et extérieure se rejoignent, où solidarité et sécurité commune convergent.

Aussi faut-il aborder maintenant de nouveaux équilibres armées/polices, forces nationales/multinationales. Il faut donc entreprendre la multinationalisation générale de notre appareil de défense et de sécurité en préservant trois préalables fondamentaux auxquels il serait bien périlleux de déroger : **conserver un cœur français, organiser la liberté d'action, valoriser l'économie des efforts.**

Garder un cœur français signifie tout à la fois constituer un instrument réduit d'action autonome décisive au service premier, voire exclusif, de nos intérêts vitaux, une sorte de **noyau national inaliénable**, au centre duquel on placera l'armement nucléaire de dissuasion et d'inhibition, les forces spéciales et les forces de sécurité de réserve gouvernementale. Mais c'est aussi développer un appareil d'influence qui consolide notre vision de l'avenir en valorisant au sein des structures collectives non seulement nos modes d'action, nos concepts, nos structures mais aussi nos équipements et nos experts.

Préserver la liberté d'action, c'est à l'évidence multiplier les structures par lesquelles la France peut agir dans un cadre collectif, qu'il soit informel, multilatéral ou institutionnel, qu'il soit intégré dans l'OTAN, ou structuré dans l'Union européenne. C'est prendre toute sa place et ses responsabilités dans les structures de tête qui exercent le contrôle politique et la direction stratégique des opérations. C'est être capable de constituer autour de soi une **coalition politique et militaire** efficace et crédible qui accepte voire recherche le *leadership* français. C'est renoncer à la stérilisante attitude de soutien critique et de participation conditionnelle qui fait l'originalité des Gaulois mais relativise leur efficacité et entretient le reproche d'arrogance qui fait fuir nos partenaires.

Valoriser l'économie des efforts, c'est parfaire l'interarmisation, c'est continuer à accroître la polyvalence, la synergie, **l'interopérabilité des moyens civils, policiers, militaires** français. C'est disposer de tous les instruments qui concourent à la sécurité des citoyens, au plan individuel comme au plan collectif entre les mêmes mains, sous la même direction budgétaire, avec la même ambition politique. Sécurité intérieure et sécurité extérieure relèvent de la même exigence.

Une fois garantis ces trois préalables, tout ce qui peut être « multinationalisé » avec nos voisins partenaires doit l'être au nom d'une solidarité et d'une sécurité collective indissociables, et notamment tout ce qui rattache aux modes stratégiques « protection et prévention », ceux qui concernent au premier chef les citoyens européens. Mais il faut aussi avoir une vision plus générique, plus fonctionnelle. Qu'il s'agisse des instruments de la préparation de l'avenir (planification de défense collective, de l'expression de besoins militaires aux programmes d'équipements en coopération), des instruments de la formation générale et technique, de structures de commandement et de directions organiques, des moyens de simulation et d'entraînement, des grandes unités à juxtaposer, à entraîner ou déployer dans le même cadre, la même mission....

Ces actions dont plusieurs ont déjà été lancées dans des cadres divers - Euroforces, groupe aérien européen, cellule de planification du transport aérien ...- devraient trouver dans les structures de la PESD le cadre politique nécessaire à leur articulation d'ensemble et dans l'OTAN transformée le cadre opérationnel nécessaire à leur certification et à leur

mise en œuvre, chaque fois que nos intérêts coïncideront avec ceux des Américains. Rien ne nous empêche plus désormais d'aller rapidement dans cette direction, sans inhibition ni prudence excessive. C'est notre intérêt bien compris et la leçon à tirer d'une décennie d'évolutions depuis la fin de la guerre froide qui nous aura vu chercher les voies de l'Europe stratégique⁵ et engager plusieurs milliers de nos soldats sous le contrôle opérationnel de l'OTAN dans les Balkans, sans que nous ayons su ou pu y consolider une position militaire qui, en restant singulière, est devenue globalement improductive.

Au total, chacun pressent désormais qu'une troisième révolution militaire est nécessaire. Il faut maintenant transformer notre appareil de défense nationale en un **appareil de sécurité**, multinationaliser raisonnablement la plus grande partie de nos structures et de nos forces. Il faut mettre l'ensemble ainsi réformé au service de la sécurité de nos citoyens dans le cadre stratégique totalement renouvelé par la solidarité européenne et atlantique, face à l'insécurité terroriste notamment. La défense nationale est morte, vive la sécurité partagée. Au travail !

Jean Dufourcq, officier de marine, ancien auditeur du CHEM et de l'IHEDN, ancien analyste de la DEG et du CAP, sert actuellement à la représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne à Bruxelles.

¹ Voir « la nouvelle oscillation stratégique » in *Défense nationale* (1999)

² Voir « à la charnière » in *Politique étrangère* (2002)

³ Voir « les quatre coins de la défense » in *Défense nationale* (1989)

⁴ Voir « pour de nouvelles combinaisons stratégiques » in *Défense nationale* (2002)

⁵ Voir « L'Europe stratégique » in *Commentaire* (à paraître)