

Défense & Stratégie

*Revue électronique publiée par
l'Observatoire Européen de Sécurité*

Sommaire du N° 24 - 3^e Trimestre 2008 -

La nouvelle politique de défense de la France

Éditorial : La nouvelle politique de défense de la France	02
Patrice Buffotot	
Le Chameau	03
Général Claude Le Borgne (CR)	
Du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale à la Loi de programmation militaire	10
Général Daniel Valéry (2S)	
La logique gestionnaire et ses conséquences sur l'armée	15
Xavier Boniface	
Les choix économiques et industriels du Livre blanc 2008	21
Jean-Paul Hébert	
L'élaboration de la nouvelle politique de défense	29
Patrice Buffotot	
Retour sur les qualifications des « personnalités qualifiées »	36
<i>Réflexions autour de la commission du Livre blanc sur la défense</i>	
Arnaud Le Gall	

Editorial :**La nouvelle politique de défense de la France**

Patrice Buffotot

Ce numéro est entièrement consacré à « la nouvelle politique de défense et de sécurité de la France ». En effet, au moment où elle vient de prendre la présidence de l'Union européenne le 1^{er} juillet dernier, elle a adopté le 17 juin un nouveau Livre blanc qui doit déterminer l'orientation de sa politique de défense. L'ensemble de la réflexion menée à cette occasion devrait se traduire par une nouvelle loi de programmation militaire pour les années 2009-2014. Adoptée lors du conseil des ministres du 29 octobre, cette loi devrait être votée par le Parlement avant la fin de l'année si le calendrier parlementaire le permet.

Deux articles analysent dans leur globalité le Livre blanc : Celui du général Claude Le Borgne confronte ce nouveau modèle à la réalité de la situation internationale, notamment à la suite de l'embuscade où dix soldats français ont été tués le 18 août dernier en Afghanistan. Celui du groupe de travail dirigé par le général Daniel Valéry met en lumière les apports du Livre blanc mais préconise également la clarification d'un certain nombre de questions.

En dehors des propositions du Livre blanc, on constate aussi que la réforme actuelle s'inscrit dans une logique « gestionnaire » dominée par la Révision générale des politiques publiques (RGPP). L'article de Xavier Boniface montre toutes les conséquences de cette logique « gestionnaire » sur l'armée française que ce soit dans les domaines des effectifs, des restructurations et des effets sur les liens entre l'armée et la nation.

Jean-Paul Hébert aborde la question des choix économiques et industriels induits par le Livre blanc. Il relève notamment que celui-ci ne donne aucune assurance sur les moyens et les structures nécessaires pour atteindre les objectifs fixés.

Une nouvelle méthode a été utilisée pour élaborer cette nouvelle politique de défense et de sécurité. Patrice Buffotot étudie le fonctionnement de la Commission du Livre blanc mais aussi celle des autres groupes de travail (quatre d'entre eux ont aussi travaillé sur ces questions). Il fait également état des premières réactions au Livre blanc. Arnaud Le Gall nous livre une analyse sociologique des « experts » désignés pour siéger dans la commission du Livre blanc, afin d'éclairer les logiques qui ont présidé à sa composition et de montrer ses conséquences sur les choix politiques de cette dernière.

Il est évident que la crise financière mondiale puis la crise économique qui aura lieu en 2009, auront des conséquences sur le budget de la défense mais aussi sur la future loi de programmation militaire. Son examen par le Parlement peut être l'occasion d'un véritable débat sur la nouvelle politique de défense de la France.

*

Le Chameau

Général Claude Le Borgne (cr)

Académie des Sciences d'Outre-mer
Comité d'Études de Défense nationale

Qu'est-ce qu'un chameau ? Un cheval dessiné en commission. Celle qui a élaboré le Livre blanc sur la défense française comptait trente-huit personnalités, certaines désignées ès fonctions et les autres dites qualifiées, aux qualifications fort diverses mais ne devant rien au service des armes. Il fallait s'y attendre, le cheval dessiné est un fameux chameau, dont la description a nécessité 350 pages d'une typographie serrée¹. Les militaires tirent leur épingle du jeu et pourraient s'en réjouir : ils n'étaient que cinq sur trente-huit, petitesse significative. Aussi bien la défense dont il s'agit n'est-elle plus leur affaire, ou fort peu, et l'exercice s'apparente-t-il davantage à un programme de politique générale. Les rédacteurs de l'ordonnance du 7 janvier 1959² n'étaient pas si ambitieux, organisant, fort classiquement quoi qu'on en ait dit, la nation en temps de guerre. Cette modestie, semble-t-il, ne convient plus à l'époque et d'autant moins, comprenez qui pourra, que la guerre est pour nous une vieille lune qui n'est pas près de renaître. Au fond, c'est bien là ce qui fait problème : la guerre est morte et la défunte nous manque. D'où suit la tentation, à laquelle le Livre blanc a succombé, de la mettre partout. Or, le 18 août dernier, coïncidence troublante, dix de nos soldats sont morts dans une embuscade, à eux tendue par de fantomatiques taliban³, dans une vallée que l'on nous dit nommée Uzbin, dans la région qu'on nous dit être Surubi, à l'est de Kaboul – ça on connaît. Voilà du concret, qui met le Livre blanc à l'épreuve.

Un partage du monde

Le monde d'aujourd'hui est partagé en deux, selon l'idée qu'on se fait, dans l'une ou l'autre partie, de la guerre (il ne s'agit point de défense, terme politiquement correct et donc sans vraie signification). D'un côté, ceux qui croient encore à la guerre, de l'autre ceux qui n'y croient plus. Les uns

¹ *Défense et sécurité nationale. Le Livre blanc*, Préface de Nicolas Sarkozy. Paris, Odile Jacob - La Documentation française, juin 2008, 350 p.

² « Ordonnance N°59-147 du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la défense », In *JORF* du 10 janvier 1959, pp 691-694.

³ L'embuscade a été revendiquée par Gulbuddin Hekmatyar, qui a reconnu y avoir perdu dix de ses combattants.

continuent d'y voir le tribunal de l'histoire en marche, les autres la jugent inefficace et scandaleuse. Qui sont les uns, qui les autres ?

Dans le premier camp on classera sans hésiter les islamistes – dénomination, soit dit en passant, qui est une politesse faite aux musulmans ordinaires, ainsi séparés de leurs frères les plus violents. Mais les islamistes n'y sont point seuls, bien que leur adjoindre des comparses puisse paraître abusif. Les récents événements de Géorgie amènent à placer dans le même camp les Russes, dont le discours martial et les actes obscènes nous paraissent archaïques. On y mettra aussi les États-Unis, quoi qu'il nous en coûte, tant leur comportement international, plus discret certes que celui de la Russie, date d'un autre temps. Voilà donc le premier camp abondamment pourvu.

Le second, celui des pacifiques, est à l'inverse bien réduit. Si beaucoup, ou tous, s'en réclament, on ne voit guère que l'Europe qui soit digne d'y figurer, dans la cohérence des discours et des actes. Sans doute faut-il, dans la pléthore nouvelle des États européens, faire des distinctions, mises à nouveau en lumière par la crise géorgienne et le déploiement du système anti-missiles américain. Le label pacifique ne saurait, finalement, être accordé qu'à l'ensemble solide qu'on a méchamment baptisé « vieille Europe ». Va donc pour vieille Europe ! C'est elle en effet qui, instruite par les excès guerriers auxquels elle s'est laissée aller dans les deux derniers siècles, a répudié la guerre. Bien seule sans doute, elle représente le modèle d'avenir, face aux attardés de l'autre camp.

Le modèle européen

Modèle est à prendre au sens propre. Celui que présente l'Europe n'est pas très exaltant. Post héroïque, pour reprendre un concept américain, il n'est vertueux qu'en apparence. La perspective qu'il offre au monde est celle d'une « société de jouissance ». Nietzsche, bien avant Fukuyama et plus joliment que lui, l'avait annoncé :

« Je vais donc leur parler de ce qu'il y a de plus méprisable : je veux dire le dernier homme (...) 'Nous avons inventé le bonheur', disent les derniers hommes en clignant des yeux. »⁴

Et pourtant, à y bien regarder, tous les humains où qu'ils soient – sinon leurs gouvernants – aspirent à cette tentante médiocrité. Aussi peut-on voir dans ce consensus, comme Tocqueville le faisait de la démocratie, une visée de la Providence :

« Je promène mes regards sur cette foule innombrable composée d'êtres pareils, où rien ne s'élève ni ne s'abaisse. Le spectacle de cette uniformité universelle m'attriste et me glace (...) Ce qui me semble une décadence est (aux yeux du Créateur) un progrès ; ce qui me blesse lui agrée. »⁵

⁴ Friedrich Nietzsche, *Ainsi parlait Zarathoustra*, prologue. On a lu avec plaisir, dans le numéro 23 de *Défense et Stratégie*, à la page 43, une réhabilitation de Francis Fukuyama et de sa « fin de l'histoire » dans la critique que Jacques Rollet a consacrée au dernier livre de René Girard.

⁵ Alexis de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*, II, 4^{ème} partie, Chapitre VIII « Vue générale du sujet », Paris, Editions R.Laffont, 1986, p 658 (Coll. Bouquins)

À cette nouvelle visée de la Providence, planète des derniers hommes plus effrayante encore que celle qui « glaçait » Tocqueville, nul ne saurait s'opposer. Mieux encore, il faut en hâter la venue.

Y aller ou pas ?

Dès lors deux voies nous sont ouvertes, en matière militaire : soit envoyer nos soldats s'opposer aux furieux et les contraindre à la paix, soit ne pas se mêler des querelles exotiques, espérant que le temps qui passe ouvrira les yeux des attardés englués dans l'histoire. C'est la première voie que nous suivons, en particulier en Afghanistan où nous venons de renforcer notre petit contingent, c'est elle encore que préconise le Livre blanc (dans le fatras, l'essentiel, pensons-nous, est au chapitre 12, Intervenir). Mais cette première voie n'est pas aussi simple que son énoncé. Il ne s'agit pas seulement de faire la guerre aux trublions en armes, il faut bel et bien rétablir un État délabré – en admettant qu'il existât, antérieurement, un État qui se tienne – et une société en perdition. État et société à reconstruire, donc, mais à reconstruire selon nos vues, lesquelles peuvent être fort éloignées des mœurs locales, surtout si celles-ci sont d'inspiration musulmane. Dans l'insécurité ambiante, nos soldats doivent s'occuper de tout, au moins ne pas gêner ceux qui s'en occupent.

Les braves militaires sont très disciplinés, comme l'on sait. Ils ne sont pas aussi sots qu'on les dit. Sans discuter les missions bizarres qui sont désormais leur lot, ils y ont beaucoup réfléchi, notamment au sein du Centre de doctrine de l'Armée de terre, que dirigeait jusqu'à peu l'éminent général Vincent Desportes. Ravivant leurs souvenirs d'Algérie, ou ceux de leurs anciens, appelant à la rescousse Gallieni et Lyautey, ils ont établi que tuer les « rebelles » était bon, mais meilleur de se gagner la population, enjeu et moyen de la lutte selon le credo révolutionnaire et que, à l'inverse de la grossièreté américaine, il leur fallait « maîtriser la violence », entendez la leur propre. Leur réflexion est si pertinente qu'elle fait école en Amérique et que le général Petraeus, qui, depuis un an, a redressé la situation dans le centre irakien (pourvu que ça dure), veut que les écrits de notre Galula soient connus de tous ses officiers⁶. Reste que, Galula ou pas, nos gens, sur le terrain, sont à la peine. Ce n'est plus détruire qu'il faut, ce pour quoi ils sont faits, mais construire. Rester pourtant prêt au pire. Faire peur aux méchants, séduire les gentils et les indifférents. Savoir mieux ce qu'ils ne doivent pas faire que ce qu'ils peuvent, s'adapter à d'étranges étrangers. À peine a-t-il agi, le soldat se voit projeter sur les écrans du monde. À qui fait-il donc la guerre ? Aux terroristes lui dit-on, ou mieux au terrorisme ; fait-on la guerre à un concept ? Au reste les taliban ne sont pas tous terroristes, ou pas tout le temps. Ceux d'Uzbin étaient, dans l'instant, de vrais combattants, l'embuscade étant de bonne règle... Bref, dans le foisonnement de la mission, le fondement homicide du métier (eh oui !) se brouille ou fait

⁶ David Galula et son livre (traduit en français chez Economica en 2008, *Contre-insurrection, théorie et pratique*, préface du général Petraeus, 213 p.) ont eu un destin peu ordinaire. Entré à Saint-Cyr en 1939 – comme l'auteur de ces lignes – Galula, juif, fut rayé des cadres, puis réintégré en 43. Peu rancunier, il combat pour la libération de son pays. Après guerre, il suit en Chine la montée de Mao Tsé-toung et, en Grèce, l'échec de l'insurrection communiste. Il combat en Algérie. Mais c'est aux États-Unis qu'il tire les leçons de sa riche expérience et publie son livre, en 1964. Irak aidant, l'ouvrage fait un tabac en Amérique et, totalement ignoré en France, ne nous revient qu'aujourd'hui.

horreur. Il semble que le Livre blanc fasse de cette confusion-là le fondement d'une stratégie étendue sans mesure.

L'embuscade incongrue

Dans ce contexte et deux mois après la sortie du Livre, l'embuscade du 18 août apparaît comme une incongruité. Elle révèle que si la première voie – celle de l'intervention armée à l'extérieur – est officiellement choisie, c'est la seconde, celle de la passivité, que notre pays désire et que, concrètement et quoi qu'on dise, nous y sommes déjà engagés. De cette non-virtu, la forme que prend l'engagement de nos soldats est le signe. On les protège de mille façons, ce qui les rend lourdauds au combat et peu aptes à se faire aimer des populations, qui est pourtant ce qu'on leur demande. Le fait même que cette attitude ne puisse être critiquée sans indécence montre bien, qu'on le veuille ou non, que nous sommes hors-jeu. C'est que le jeu que joue l'adversaire (l'ennemi ? le rebelle ? le trublion ?) est tout autre : le taliban ne demande qu'à mourir, attitude qui, en bonne tactique classique, est rien moins qu'efficace, mais qui le devient dans l'affrontement qui nous occupe, militaire frileux contre s'en-fout-la-mort.

Certes, la dialectique, indécente elle aussi, du prix que chaque partie attribue à la vie de ses hommes pourrait être retournée, comme le fait sans honte Israël lorsqu'il négocie avec les Palestiniens un échange de prisonniers. Si la vie des miens est si précieuse, accepter de la mettre en péril est la preuve de l'importance que j'attache à la cause. Cette belle exaltation du sacrifice de nos hommes – tacite, il va de soi – n'est, hélas, plus possible : les réactions de notre opinion publique à la tragédie du 18 août montre que nous ne sommes plus en mesure de faire valoir cette carte-là. Nulle cause, aujourd'hui, ne vaut la mort de nos soldats, fussent-ils gens de métier⁷. Cette faiblesse, journalistes et gens-de-médias la rappellent et l'entretiennent à chaque occasion. Le comble a été atteint par les reporters de *Paris-Match* qui, applaudis par leurs pairs, ont offert dans leur numéro du 4 septembre dernier un excellent support à la sinistre mascarade montée par les auteurs de l'embuscade. Les taliban, en effet, ont fort bien compris tout cela (il n'y faut pas beaucoup d'intelligence) et l'utilisent sans vergogne (il en faut un peu plus) : « La mort, la voici, nous disent-ils photos à l'appui ; nous la recherchons, vous ne la supportez pas, et nous vous tuerons tous ! ». Commentant ce scoop au micro de *France-Info*, Edwy Plenel, trotskiste discret mais impénitent, félicite ses confrères pour l'authenticité de leur reportage, mais aussi pour ce qu'il nous permet de mieux comprendre le point de vue de nos adversaires. On voudrait être sûr que, dans l'esprit de M. Plenel, comprendre les taliban ne soit pas leur donner raison.

Il y a, dans cet ordre, plus émouvant, donc plus grave. Il n'y a pas que l'opinion publique à s'indigner de la mort de nos soldats. Des proches des victimes, nous dit-on, demandent des comptes. Aussi bien les met-on en mesure, amenés par l'avion ministériel sur les lieux du combat, de juger de

⁷ On mesure en effet, dans cette dialectique, ce qui sépare le conscrit et l'engagé. La mort au combat du premier est beaucoup plus significative que celle du second. Ainsi en Indochine, pays lointain, n'envoya-t-on que des professionnels, en Algérie, territoire national, le contingent. La loi, au reste, prenait acte de cette distinction. Depuis 1996 et la suppression du service militaire, nous ne disposons plus de ce moyen d'expression.

l'action fatale. La mort du soldat, autrefois la plus honorable qui soit, est désormais scandaleuse, la cause de ce scandale doit être recherchée et les coupables dénoncés. Le soldat est un ouvrier comme un autre, qui ne saurait aller au turbin sans les meilleurs outils. Dans l'établissement du constat, constat de carence voire de ridicule, chacun s'y met, c'est la curée. On se délecte d'un vague compte-rendu otanien pointant les faiblesses de nos unités. Le Livre blanc prend dûment en compte le devoir de perfection, en particulier dans le domaine du renseignement et de l'observation. Les parlementaires aussi, pourtant premiers responsables des déficiences de nos armées⁸. Lorsque survient ce qui s'apparente alors à un accident du travail, il convient d'examiner si le sergent (le contremaître ?) ou le capitaine (le chef d'atelier ?) n'ont point eux-mêmes commis quelque bévue. Les dirigeants de nos écoles militaires ont du souci à se faire pour leur recrutement.

La cause et la vertu

Le 15 septembre, notre deuxième chaîne nationale a diffusé un documentaire sur notre engagement en Afghanistan, dont le titre, sans doute voulu provocateur, est fort bien venu : « Mourir pour la France ». Il y a quelques années, l'un de nos camarades avait soulevé la même indiscrète question dans un autre beau titre : « Pour qui meurt-on ? »⁹. À cette question, qu'il faut comprendre adressée au militaire, l'auteur répondait de façon lapidaire : « pour son chef ! », façon de dire qu'il n'y avait plus de cause qui, aujourd'hui, méritât qu'on se sacrifie pour elle. Cela se discute, discutons !

C'est, là encore, notre Révolution qui a changé les choses. Jusqu'à la fin du XVIII^e siècle, le service du prince et l'honneur militaire suffisaient à faire marcher le soldat. Ces grands sentiments déclarés périmés, il en fallut trouver d'autres, sans lesquels le militaire ne saurait exercer son extravagant métier. C'est la Patrie qui en fut le nouveau support, sa défense justifiant tous les sacrifices. Fort célébré, ce grand sentiment-là ne mérite peut-être pas les lauriers qu'on lui tresse. Si le sacrifice de l'individu est fort estimable, consenti au bénéfice de la collectivité nationale, celle-ci dans son ensemble est mue par la défense de soi, réflexe de survie plus naturel qu'héroïque. Ainsi la somme admirable des héroïsmes individuels est-elle fondue dans l'égoïsme national, horresco referens. On objectera que la République n'a point fait que se défendre et que ses expéditions coloniales ont été bien agressives et fortement motivées. Soit ! Gérard Chaliand, dans son dernier livre¹⁰, s'interroge pertinemment : pourquoi les Européens, qui ont si bien réussi dans leurs conquêtes coloniales, menées à bien et conservées avec de très petits contingents, sont-ils désormais impuissants devant les guerres « irrégulières » ? La réponse n'est pas unique, mais celle de Chaliand est bonne : « Dures envers elles-mêmes, (les sociétés européennes) étaient habitées par la conviction de la

⁸ Le débat qui s'est tenu au Parlement le lundi 22 septembre 2008 a montré les limites de cette procédure, que la réforme constitutionnelle de juillet dernier rend obligatoire lorsque l'engagement de nos forces à l'extérieur dépasse quatre mois. Sur un sujet aussi complexe et aussi grave que notre présence en Afghanistan, on s'attendait que chaque parlementaire se déterminât en son âme et conscience. C'est la logique politicienne qui l'a emportée : droite oui, gauche non. Voir in *JORF* N°68 A.N (C.R) du 23 septembre 2008, pp 4902-4924.

⁹ Emmanuel de Richoufftz, *Pour qui meurt-on ?*, ADDIM, 1998. 236 p.

¹⁰ *Le nouvel art de la guerre*, l'Archipel, 2008.

supériorité de la culture et des valeurs occidentales ». Osons le mot : il y avait, dans ces superbes entreprises, de la vertu.

Ce petit détour nous ramène au temps présent et aux œuvres militaires que nous accomplissons à l'extérieur de nos frontières. Il y avait de la vertu dans nos œuvres anciennes ; celle qui sous-tend nos actuelles opérations lui est bien supérieure. Qu'est-ce donc qui nous pousse à envoyer nos soldats sur des terres lointaines et dangereuses ? Non point nos intérêts, comme l'on dit, nous en avons fort peu au Darfour et aucun en Afghanistan. Non plus notre défense, en dépit des proclamations de nos officiels, reprenant à leur compte la guerre contre le terrorisme lancée par G. W. Bush. C'est, pour parler vieillot, la charité qui nous motive : aider de malheureux pays à se débarrasser des méchants qui les accablent et à se reconstruire, comme l'on dit désormais d'une personne « détruite » par un grand malheur. Ce désintéressement, on le voit bien par l'exemple du 18 août, cette haute vertu, nous ne sommes plus capables de l'assumer, c'est là trop nous demander.

Alors ?

C'est trop nous demander, à nous « les derniers hommes ». À nos soldats aussi, vrais hommes pourtant, survivants d'une espèce disparue et figurants du musée de l'honneur perdu. Leurs réactions après le combat du 18 août sont à l'exact opposé de celles de leurs concitoyens. Le commandement, craignant sans doute que les survivants de la section attaquée ne soient « traumatisés » par ce qu'ils ont vécu, les a rapatriés d'urgence. L'un d'eux, interrogé devant la caméra, a donné aux téléspectateurs – et peut-être au commandement – une belle leçon, leçon de lucidité, leçon de courage. « Nous étions trois camarades, a-t-il dit en substance, trois camarades pris sous le feu et en danger d'être capturés. Jamais ça, nous sommes-nous jurés. Plutôt mourir que de servir de pantins à la propagande de ces débiles ». Voilà pour la lucidité. Quant au courage : « Et votre avenir ? demande le questionneur – Repartir, et le plus tôt possible ».

Mais quels que soient la lucidité et le courage des militaires, à eux aussi, nous l'avons dit, on demande trop. La « guerre au terrorisme » n'est pas leur guerre. Le combat asymétrique (expression désagréablement mathématique, mais juste) qui attend nos soldats où qu'on les envoie les oblige à une sale besogne à l'issue incertaine. Toute référence à notre passé militaire est de peu de valeur, nous ne sommes plus ce que nous étions et l'Afghanistan n'est pas, pour nous, ce qu'était l'Algérie dont pourtant, vainqueurs sur le terrain, nous avons été évincés. Imperturbables, nos commis au Livre blanc n'en recommandent pas moins que l'on continue comme si de rien n'était, étendant même le champ de nos soucis. Pour leur boulimie stratégique, boulimie de néophyte, tout fait ventre, tout est défense et même notre propre intérieur. On se rappellera alors que pas un instant de Gaulle, en dépit des circonstances diverses et souvent dramatiques qu'a connues, sous son règne, notre pays, pas un instant il n'envisagea que la France puisse être « subvertie ». Sans doute – et le débat du 22 septembre dans nos assemblées l'a bien montré –, conscience est prise de l'impasse où nous sommes et de la nécessité de changer, à Kaboul, de stratégie, petit mot encore. Petit mot, car ce n'est pas de stratégie qu'il s'agit, mais de politique, celle-ci étant haussée au niveau de la communauté humaine.

Partir, tel est le choix qui s'impose à l'observateur sans responsabilité, lequel, aussitôt, mesure ce qui le sépare du décideur. Fallait pas y aller, dit le premier. Nous y sommes, répond le second, et point seuls. Que nous y soyons, reprend l'autre, et enserrés dans une coalition de 39 pays, dilue nos décisions et nos actions dans un flou confortable ; mais cela donne aussi un fort retentissement aux grandes décisions que nous pourrions prendre. Nous voici au cœur ! François Géré, dans *Le Figaro* du 23 septembre, estime qu'un échec en Afghanistan serait celui de l'Alliance atlantique et de l'Union européenne¹¹. C'est souligner, sans le vouloir, le piège dans lequel nous nous sommes placés, c'est se tromper de conflit. Parlons franc, une fois n'est pas coutume en ce domaine très protégé. Le problème de l'Afghanistan, celui du terrorisme – et quelques autres – sont des problèmes islamo-islamiques. Laissons les musulmans se regarder les uns les autres, se regarder eux-mêmes. Je vois peu de gens s'aviser d'un énorme scandale : aucun État musulman – Turquie exceptée, mais elle est elle-même exception dans le monde islamique – ne participe à la coalition dont nous faisons partie, sous l'égide de l'OTAN il est vrai¹². Nous en désengager, certes avec les formes et les justifications qui conviennent, satisferait à la fois, heureuse rencontre, notre pusillanimité et notre passion de la vérité.

Retour en scène du décideur : vous n'y pensez pas ! Si l'on s'en va, nous et nos alliés, c'est le chaos. Peut-être, dit l'autre : petites souffrances pour l'Occident terrorisé, grandes souffrances pour l'Orient placé au pied du mur ; il n'y a pas d'accouchement sans douleur. Le décideur encore : je me refuse à ce parti pris d'indifférence, ce renoncement égoïste. Et l'autre : ce parti que vous jugez médiocre, le pays l'a déjà pris ; à vous, le prenant à votre tour, de le rendre acceptable, au moins en votre for intérieur : il faut de l'ascétisme pour accepter de passer pour cynique. On sait que le non-violent est toujours au défi de prouver sa vaillance. Un homme seul peut y parvenir, Gandhi l'a fait ; à une nation c'est impossible. Les choses sont ainsi.

De tout cela, fort heureusement, les vrais soldats se moquent. Figurant d'un musée, disions-nous, ils rappellent sans phrases ce qui fonde leur métier : l'acceptation de la mort. Apparemment vain, le sacrifice qu'on leur demande encore dévoile une étrange grandeur, jusqu'alors inconnue. L'idéaliste dira que nos hommes témoignent, jusqu'à la mort, en faveur d'un monde pacifié. Le réaliste (mais où est l'idéaliste, où le réaliste ?) verra qu'ils acceptent de mourir pour rien. Ce rien-là est presque tout.

*

¹¹ « *Afghanistan, cinq raisons de rester, six moyens d'y parvenir* ».

¹² Pour être précis, il faut pourtant mentionner la contribution, très modeste, de l'Albanie et de l'Azerbaïdjan.

Du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale à la Loi de programmation militaire

Daniel Valéry, Général d'armée (2s), président;
Rodolphe Monnet et **Benoît Tamalet**, rapporteurs ;
Gérard Lioret, **Alexandre Scaggion**, **Quentin Perret**,
Cindy Thaï, membres du groupe de travail.

Le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale lancé en juillet 2007 vient d'être présenté par le Président de la République le 17 juin dernier. Il représente un travail considérable au service de la collectivité nationale et constitue un événement majeur pour notre pays.

Au moment où il va trouver son prolongement logique dans l'élaboration de la prochaine loi de programmation militaire, il nous est apparu utile d'examiner les grandes orientations de ce document et de nous interroger sur les modalités de leur mise en application.

Les principaux apports du Livre blanc.

Le Livre blanc comporte des avancées importantes et réunit les éléments nécessaires à l'adaptation de notre politique de défense et de sécurité.

1- Des acquis méthodologiques novateurs

Il convient d'abord de souligner la hauteur de vue dont a fait preuve la Commission du Livre blanc par l'adoption d'une approche globale et prospective, en évitant les cloisonnements artificiels qui altèrent la perception des réalités et en portant la réflexion sur un horizon d'une quinzaine d'années. Seule, une telle approche permet d'appréhender correctement ce domaine de la défense et de la sécurité. Un deuxième acquis important concerne la nécessité soulignée par la Commission de procéder à une actualisation périodique des orientations du Livre blanc, de façon à pouvoir, dans les meilleurs délais, infléchir notre politique de défense et de sécurité en fonction de l'évolution des situations nationale et internationale. Cette approche en termes de réactivité et d'adaptation apparaît au cœur de la réflexion du Livre Blanc.

Enfin, il convient de noter la volonté manifestée par le Président de la République d'ouvrir le débat sur les questions de défense par la remise en cause d'un usage souvent excessif du domaine réservé.

2- Des apports majeurs.

1- La vision du contexte stratégique prévisible.

L'analyse présentée met en relief le climat de grande incertitude qui prévaut et prévaudra encore longtemps sur notre monde, caractérisé par:

- la croissance de la vulnérabilité de nos sociétés,
- le développement des tensions internationales,
- l'intensification des rapports de forces,
- des risques de ruptures et de surprises stratégiques,
- une probabilité non négligeable de conflits de haute intensité,
- la possibilité du retour d'une menace majeure.

2- Les risques et menaces à prendre en considération.

Le Livre blanc présente un tableau hiérarchisé des risques et menaces actuelles et envisageables sur le territoire national : attaques terroristes, attaques informatique, menace balistique, pandémies, catastrophes naturelles, criminalité organisée et risques et menaces concernant les DOM-TOM.

3-La priorité attribuée à la protection de la population et du territoire.

La protection de la population et du territoire national revient au cœur de notre stratégie et le Président de la République souligne dans son discours du 17 juin 2008 sur la défense et la sécurité nationale que « la fonction de « protection » des populations et du territoire doit donc être érigée en priorité ».

4-L'importance accordée à la nouvelle fonction stratégique « connaissance et anticipation ».

Il s'agit là d'une innovation de première importance qui doit imprégner les réflexions politiques et militaires de tous niveaux. Cette fonction devrait conduire à une meilleure réactivité face à l'événement, en garantissant la pertinence des choix et en favorisant la rapidité de décision et d'intervention.

Cet éclairage riche et novateur présenté dans les premières parties du Livre blanc doit se traduire dans la définition des politiques, des stratégies et des moyens adaptés aux défis de demain.

Des approfondissements indispensables

L'approche adoptée par la Commission du Livre blanc l'a conduit à s'intéresser à un grand nombre de sujets sans pouvoir y consacrer tout le temps nécessaire. Certaines analyses et certaines propositions restent assez sommaires et appellent manifestement un complément d'étude.

1- La globalité de la défense.

Il conviendrait de prolonger la réflexion sur l'aspect global de la défense et sur les différents domaines autres que militaire qui peuvent constituer des enjeux ou simplement des moyens d'action stratégiques (domaines de

l'économie, des approvisionnements sensibles, de la diplomatie, des NTIC, de l'action psychologique,...).

2- L'articulation des différents niveaux de conduite de la politique de défense.

Il apparaît essentiel que notre pays présente enfin une position claire sur l'articulation entre les niveaux national, européen, atlantique de la défense et, qu'à cet égard, il précise sa position sur-le-champ et les limites de la dimension européenne de la défense et sur les orientations et le calendrier de l'indispensable rénovation de l'OTAN.

La défense collective européenne mérite également une étude plus approfondie. Le Traité de Lisbonne confirme que l'OTAN en reste le « fondement et l'instance de mise en œuvre ». Il paraît indispensable d'examiner les conditions concrètes dans lesquelles ce principe pourrait être mis en application, en particulier dans les cas plausibles où les priorités stratégiques des Etats-Unis s'écarteraient de celles des Européens.

3- L'adéquation des moyens aux besoins.

Un besoin d'approfondissement s'impose à l'évidence dans la corrélation entre l'éventail des risques et des menaces envisageables et les moyens prévus pour y faire face.

En effet, à cet éventail plus important qu'auparavant correspond un ensemble de moyens caractérisé par une réduction du format des forces armées.

Les moyens retenus répondent manifestement aux besoins des engagements du type des opérations actuelles et sont en cela pertinents, mais dans quelle mesure correspondent-ils aux besoins des autres risques et menaces envisagés ?

Les réponses restent souvent théoriques et insuffisantes.

Ainsi, la réponse à la nouvelle priorité de protection de la population et du territoire consistant à prévoir, en prolongement des forces de sécurité, des forces terrestres « pouvant impliquer jusqu'à 10.000 hommes en quelques jours » paraît bien courte. Cette priorité appelle des études plus approfondies en liaison avec les zones de défense et, logiquement, le recours à un nouveau concept de réserves en raison du format réduit des forces professionnelles et de leur forte implication dans les opérations extérieures.

De même, la réponse aux hypothèses de conflits de haute intensité reste sommaire. Elle doit se fonder sur une analyse de ces conflits et privilégier les facteurs déterminants du succès tels que la puissance de feu et l'aptitude à durer et donc la capacité de relève des forces engagées et soumises à un fort taux d'usure.

Enfin, on ne retrouve plus, au stade de la définition des moyens, les options privilégiées lors de la présentation de l'éventail des risques et menaces, notamment l'augmentation des capacités opérationnelles, la capacité de montée en puissance ou le rôle croissant des réserves. Or, le climat d'incertitude décrit par le Livre blanc conduit logiquement à ménager des moyens de recours suffisants offrant aux responsables politiques la liberté d'action qui leur est nécessaire pour faire face avec rapidité et efficacité aux éventuelles surprises stratégiques.

La recherche de l'adéquation des moyens à la diversité des besoins potentiels impose d'aller plus loin dans l'analyse des risques et menaces par la définition d'une palette de scénarios, conçus par des équipes pluridisciplinaires et validés par le pouvoir politique, permettant aux différents acteurs et notamment aux militaires de préciser les besoins qui en découlent.

Cette méthode des scénarios, qui serait une application judicieuse de la fonction « connaissance et anticipation », permettrait d'aller au-delà des considérations générales et théoriques et de mettre en lumière les données concrètes relatives aux cadres et aux conditions d'engagement des forces et donc de cerner au mieux la réalité des besoins correspondant aux différentes hypothèses envisageables. Ainsi, le recours à des scénarios représentatifs est la seule méthode pour assurer la cohérence entre les besoins potentiels et les moyens correspondants; il pourra donner une idée assez précise de l'efficacité à attendre de l'outil militaire qui sera choisi mais aussi de ses limites, ce qui conduira à prendre en considération les situations face auxquelles il se révélerait insuffisant.

Cette méthode serait très utile aussi pour préciser le champ de validité de l'assurance vie que constitue notre dissuasion nucléaire. Elle pourrait en outre favoriser l'engagement d'un dialogue constructif avec nos partenaires européens souhaitant participer à une coopération structurée en matière de défense.

Les suites du Livre blanc.

Le Livre blanc a jeté les bases de la nouvelle politique de défense et de sécurité nationale. Il reste à parachever l'œuvre entreprise à travers la prochaine loi de programmation militaire et l'engagement des études complémentaires nécessaires.

1- La poursuite de la réflexion de défense.

Il s'agit principalement d'entreprendre les approfondissements mentionnés ci-dessus.

La grande diversité des hypothèses d'engagement des forces armées dans des contextes très variés appelle à une réflexion en profondeur et à un débat ouvert, incluant, notamment, politiques et militaires, en revenant sur une vision quelque peu archaïque du domaine réservé et du devoir de réserve. La revitalisation de la pensée militaire s'impose pour apporter une information indispensable aux décideurs politiques de moins en moins familiers avec une réalité militaire en pleine évolution. Elle s'impose aussi pour apporter au secteur de l'armement l'éclairage qui lui est nécessaire sur les besoins à court et long terme en matière d'équipements opérationnels. Il paraît hautement souhaitable, dans l'intérêt du pays, que les militaires puissent contribuer de façon ouverte et libre à la réflexion de défense.

2- L'implication de la communauté nationale dans sa défense.

Le Livre blanc souligne que « l'adhésion de la Nation est la condition de l'efficacité de l'appareil de défense et de sécurité ». Cette adhésion constitue un précieux soutien aux forces engagées et surtout la garantie que les citoyens comprennent mieux les risques de crise et, qu'en cas de situation

particulièrement grave, ils acceptent les efforts et sacrifices qui pourraient leur être exceptionnellement demandés.

Or, force est de constater que l'institution militaire s'est éloignée du reste de la société, en raison de la professionnalisation des forces armées, de la réduction de leur format, de leur emploi quasi exclusif dans des opérations extérieures, qui ne touchent pas directement nos concitoyens, et enfin de la réduction prochaine de leur présence sur le territoire national.

Cette évolution récente inquiétante n'a pas encore reçu de réponses à la hauteur de l'enjeu. Des solutions doivent être recherchées, tant dans le domaine de la formation que dans celui de l'information de défense et de sécurité, avec un « parcours citoyen » valorisé (enseignement de défense, journées d'appel à la préparation à la défense, service civique,...), un rôle accru des réserves et une information régulière au profit des élus et de l'ensemble de la communauté nationale.

3- La loi de programmation militaire

La prochaine Loi de programmation militaire qui sera votée à l'automne engagera la mise en œuvre concrète de la nouvelle politique de défense et de sécurité nationale.

Elle présentera une évolution des forces armées traduisant les finalités de cette politique et définira des objectifs de moyens correspondant aux exigences des engagements en cours ou prévisibles à court terme mais aussi à l'éventail des risques et menaces retenus par le Livre blanc. Dans le même esprit, l'élaboration de la loi devra tenir compte du caractère global de la défense et de la sécurité et associer, en tant que de besoin, les différents acteurs concernés autres que le ministère de la défense (ministère de l'intérieur, des affaires étrangères, de l'économie, SGDN,...).

Concrètement, la loi va définir des échéanciers de dotations budgétaires et de réalisation de moyens humains et matériels sur la période de programmation. Ce cadre précis et nécessaire ne doit pas entraîner un arrêt de la réflexion de défense. La loi doit pouvoir intégrer les résultats des approfondissements évoqués ci-dessus et aussi les conséquences des évolutions du contexte international. S'inscrivant dans ce climat de grande incertitude souligné par le Livre blanc, elle doit prendre en compte l'impératif d'une vigilance permanente et prévoir l'éventualité d'une surprise stratégique qui imposerait une rapide remontée en puissance des moyens de défense.

Le Livre blanc a ouvert un chantier fondamental pour l'avenir du pays en jetant les bases d'une politique de défense et de sécurité adaptée aux défis des prochaines décennies. Il faut maintenant bâtir et la prochaine loi de programmation aura à créer la dynamique qui, en dépit des multiples difficultés de gestion, assurera l'atteinte des objectifs de cette politique.

*

La logique gestionnaire et ses conséquences sur l'armée

Xavier BONIFACE,

Maître de conférences en histoire contemporaine,
En délégation CNRS à l'Institut de Recherche en Histoire du
Septentrion - UMR 8529 (Lille III)

Le 24 juillet dernier, le Premier ministre et le ministre de la Défense ont annoncé les grandes lignes de la réorganisation de l'armée française. Cette réforme vise, en réduisant le format des forces, à réaliser des économies qui permettront de mieux équiper les unités restantes et, partant, à les rendre plus efficaces. Elle est nécessaire compte tenu des difficultés budgétaires récurrentes qui contraignent à utiliser des matériels pour la plupart anciens, parfois obsolètes et souvent usés. La professionnalisation des armées et leur réorganisation, conçues il y a une décennie dans la perspective, déjà, de moderniser l'outil militaire, n'ont à l'évidence pas suffi pour parvenir à cet objectif. Cette nouvelle réorganisation s'appuie d'ailleurs sur un justificatif récurrent depuis trente ans : presque toutes les « réformes » de l'armée – avec des réductions concomitantes de son « format » – ont visé à dégager des moyens nécessaires à l'acquisition de nouveaux armements, dans un contexte où les objectifs fixés par les lois de programmation militaire n'étaient presque jamais atteints¹. Or d'autres solutions, comme l'abandon de certains programmes, le développement de la coopération en matière de fabrication d'armes, l'importations de matériels étrangers ou leur production sous licence auraient sans doute été des voies à explorer davantage, hier comme aujourd'hui.

La réforme actuelle s'inscrit d'une part dans le cadre de la Révision générale des politiques publiques (RGPP) qui, engagée depuis un an, a pour but de « diminuer la dépense publique tout en renforçant l'efficacité et la qualité de l'action publique ». Tous les ministères y sont soumis, la Défense ne faisant donc pas exception. D'autre part, la réorganisation en cours veut répondre aux objectifs assignés par le *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale*

¹ Jérôme de Lespinois, *L'armée de terre française de la défense du sanctuaire à la projection*, t. 1 : 1974-1981, t. 2 : 1981-1996, Paris, L'Harmattan, 2001, 2 vol., 939 p.

présenté en juin dernier². Toutefois, les considérations budgétaires semblent l'avoir emporté sur les orientations stratégiques, et on peut même se demander dans quelle mesure les premières n'ont pas conditionné les secondes, ainsi que les moyens devant leur être alloués. Cette logique gestionnaire a d'importantes conséquences sur l'organisation, la place et les capacités de l'armée française à venir. Fondée sur des préoccupations à court ou, au mieux, à moyen terme, elle laisse néanmoins de nombreuses questions en suspens.

Enjeux stratégiques des déflations d'effectifs

Il y a un paradoxe à diminuer drastiquement les effectifs de l'armée (plus de 50 000 hommes, soit environ 15 % du total, mais 25 % dans l'armée de l'air) au moment où la France veut être présente militairement – et donc diplomatiquement – dans les principales zones de crise : participation majoritaire à l'EUFOR au Tchad, renforcement en Afghanistan, outre les missions plus anciennes au Liban, dans les Balkans ou en Côte d'Ivoire. Il faudrait y ajouter encore le projet d'une base navale permanente à Abou Dhabi. Si, dans son format actuel, l'armée française n'est pas capable de projeter une force de 50 000 hommes, ce n'est pas en diminuant ses effectifs qu'elle pourra en rassembler plus facilement 30 000, alors qu'elle devra en outre continuer à faire face à ses engagements du moment.

Le *Livre blanc* envisage « une déflation d'effectifs importante » (p. 236), justifiée par la RGPP qui a mis en évidence la dispersion des implantations militaires, source de « surcoûts » et de « duplications ». Plusieurs moyens ont été proposés pour compenser la réduction du format de l'armée. D'une part, en matière de sécurité nationale, il s'agit de répondre au défi de la « coopération accrue entre forces civiles et militaires », selon le *Livre blanc*. L'idée paraît d'autant plus intéressante qu'il y a parfois un réflexe, chez certains responsables politiques, de faire d'abord appel à l'armée, du fait de sa disponibilité et de son faible coût, pour résoudre une crise. N'a-t-on pas vu, il y a quelques années, le maire d'une très grande ville annoncer son intention de solliciter les militaires pour suppléer les éboueurs défaillants ? Si, à l'époque de la conscription et des gros bataillons, le concours de l'armée était courant, ce ne peut plus être le cas aujourd'hui. Or, les moyens civils ne sont pas non plus revus à la hausse, et la « coopération accrue » attendue sera peut-être une manière de gérer la pénurie. Par ailleurs, en matière d'interventions extérieures, certains estiment que la déflation des effectifs français pourrait être compensée par une plus grande coopération européenne et par le retour sous le commandement militaire intégré de l'OTAN. Mais les structures internationales ne peuvent fonctionner que si chacun y apporte une contribution substantielle, et non s'il y cherche des moyens pour pallier ses propres déficiences. La mise en œuvre de capacités de commandement, de contrôle et de communication ne sert pas à grand chose si dans le même temps les participants n'ont pas assez de troupes pour remplir les missions. En outre, la défense européenne n'est guère avancée, et sa réalisation se heurte aux divergences politiques et stratégiques des membres de l'UE : il suffit de rappeler la difficulté à réunir une force européenne pour le Darfour. Dans ce contexte, les rumeurs de suppression de la brigade franco-allemande, une unité hautement symbolique, soulignent la contradiction entre

² *Défense et sécurité nationale. Le Livre blanc*, Paris, Odile Jacob / La Documentation française, 2008, 350 p.

la volonté affichée d'avancer dans la voie de la défense européenne et les moyens que l'on est effectivement prêt lui consacrer. Enfin, il reste encore des opérations largement nationales, comme en Côte d'Ivoire, même si des casques bleus de l'ONU y sont également présents. Cela signifie que la France doit conserver les moyens de sa liberté d'action. Si elle ne peut pas avoir les moyens de sa politique, qu'elle accepte de réviser sa politique à la hauteur de ses moyens.

La réduction du format des armées doit surtout porter sur les soutiens, l'administration et les services – ce choix apparaît comme une constante : la réforme Lagarde, en 1977, visait déjà à réduire ces domaines. En contrepartie, il s'agit de recourir davantage, d'une part, à la mutualisation inter-armées des moyens et, d'autre part, à l'externalisation. Toutefois, cette dernière, comme en témoigne l'expérience britannique, atteint rapidement ses limites, puisque les sociétés délégataires ne peuvent, ni ne veulent tout faire. La tendance étant, en terme de marchés publics, à choisir le moins cher, on risque fort aussi de se retrouver avec des prestations de médiocre qualité et des personnels insuffisamment compétents. Ces restrictions auront en outre une incidence sur le niveau opérationnel des armées. Les unités de logistique participent en effet aux « missions communes de l'armée de terre », tels le bouclage de zone ou les escortes et patrouilles, et sont, à cette fin, en mesure de mettre sur pied des détachements PROTERRE, à l'instar des régiments de mêlée. Ces derniers vont donc devoir récupérer une partie de ces charges.

Les unités d'appui sont également visées par les dissolutions. L'artillerie est particulièrement atteinte par les restructurations : il faut reconnaître que, depuis 1945, l'armée française a rarement eu recours, au combat, à l'emploi massif de pièces de gros calibres ou de missiles sol-air. En Indochine puis en Algérie, ce sont surtout des mortiers et des canons légers qui ont été utilisés³. Néanmoins, compte tenu de la diversité des menaces et de l'évolution des conflits récents (Irak, Liban, Géorgie), la capacité des feux d'artillerie ne doit pas être négligée : l'armement lourd conventionnel peut jouer localement un rôle dissuasif, comme au Liban où sont engagés des canons automoteurs de 155 mm AUF1⁴. Les dissolutions vont enfin affecter l'arme du génie, alors que ses moyens sont toujours très sollicités. En opérations extérieures, ils sont utilisés pour l'aide au déploiement des forces, l'appui des unités de mêlée mais aussi pour la reconstruction des pays concernés, tandis qu'en métropole, ils sont également très demandés en cas de catastrophes naturelles.

En volume comme en qualité, les déflations d'effectifs prévues ne pourront qu'affaiblir l'armée française, et ce ne sont pas les compensations envisagées qui résoudront tous les problèmes. Par ailleurs, les précédentes réductions, au début des années 1990 puis au tournant de 2000, se justifiaient par le contexte stratégique et politique : la fin de la guerre froide, d'une part, puis l'instauration d'une armée professionnelle, d'autre part. Aujourd'hui, la seule explication de la déflation tient à la nécessité de faire des économies budgétaires, ce qui pourrait laisser croire à l'opinion publique que l'armée est

³ Frédéric Médard, *Technique et logistique en guerre d'Algérie. L'armée française et son soutien 1954-1962*, Panazol, Lavauzelle, 2002, p. 47-48.

⁴ Il s'agit d'un canon automoteur de 155 mm monté sur un châssis de char AMX30 avec une tourelle blindée et pressurisée. Il peut tirer jusqu'à 24 kilomètres six obus en 45 secondes.

trop nombreuse, et donc qu'une partie de ses soldats est inutile, quand ce n'est pas ses missions peut-être. Il y a là un enjeu au moins aussi important que celui la dimension économique de la réforme.

L'impact économique des restructurations

La réorganisation des armées va entraîner la fermeture de nombreuses bases et casernes. Le choix de celles appelées à disparaître résulte souvent de critères de rentabilité, mais aussi parfois, semble-t-il, d'intérêts politiques, au détriment de considérations logistiques ou opérationnelles. À cet égard, la suppression quasi-complète de la garnison de Metz paraît aberrante, alors qu'elle est l'une des plus importantes de métropole et qu'elle dispose d'atouts, en matière d'infrastructures, qui auraient dû amener son maintien, au moins partiel. Aurait-elle fait les frais du basculement politique de la municipalité lors des élections de 2008 ? En tout cas, ces suppressions auront un coût.

L'impact économique de ces réorganisations sur les villes concernées, particulièrement les plus petites, comme Bitche, a largement été évoqué. Or les dissolutions d'unités militaires s'ajoutent parfois aux restructurations récentes des tribunaux ou des hôpitaux dans les mêmes régions. Ce sont surtout les services, commerces, banques, écoles, qui vont subir les conséquences de la disparition des garnisons. L'effet économique des suppressions de postes dans l'armée « sera proportionnel à la part que représentent les régiments dissous » dans les localités d'implantation⁵. Certes, le ministre de la Défense et le Premier ministre ont répété que l'armée n'avait pas vocation à participer à l'aménagement du territoire, mais en même temps il n'est pas possible d'ignorer le poids de la première sur le second. Or la reconversion des régions devenues des « déserts militaires » est d'autant plus difficile et onéreuse que ces territoires manquent parfois d'attractivité et que les casernes ne se prêtent pas toujours à d'autres activités. Finalement, les logiques budgétaires qui guident les restructurations vont coûter cher à l'État et aux collectivités locales parce qu'elles devront « accompagner » financièrement le départ des troupes.

Les restructurations ne sont peut-être pas si rentables que ce que leurs initiateurs prétendent. Des unités doivent déménager, ce qui entraîne des dépenses supplémentaires. Les sites prévus pour les accueillir nécessitent parfois des aménagements, comme à Colmar, où un régiment d'infanterie doit prendre la place d'une escadrille sur la base aérienne. Pour « optimiser » les coûts, il est également envisagé de regrouper plusieurs unités sur un même site, au sein de « bases de défense » chargées d'assurer le soutien quotidien rationalisé. Mais leur institution signifie aussi l'apparition d'un chaînon administratif supplémentaire, aux attributions d'ailleurs relativement limitées.

« La nouvelle géographie des engagements des forces », selon le *Livre blanc*, implique un basculement de l'implantation des unités vers la façade méditerranéenne. Cette évolution stratégique justifierait les restructurations de

⁵ Barbara Jankowski, « Politique de défense et politique d'aménagement du territoire : un état des lieux », dans : Jacques Aben et Jacques Rouzier (dir.), *Défense et aménagement du territoire*, colloque de Montpellier 4 et 5 décembre 1997, université de Montpellier III / ESID, 2001, p. 292.

la carte des garnisons⁶. Mais c'est peut-être aussi un prétexte. Le déplacement de l'axe de l'organisation de la défense sur le territoire résulte davantage de la suppression d'unités dans le Nord-Est que du renforcement des garnisons du Sud-Est. L'intérêt d'une proximité avec Toulon ou Marseille pour faciliter la projection de forces par la voie maritime est à nuancer dans la mesure où la voie aérienne est également utilisée. Les parages d'un aéroport valent tout aussi bien pour une garnison que ceux de la Méditerranée. Enfin, l'acheminement des matériels peut se faire par voie ferrée ou routière jusque vers les ports concernés, sans que cela obère trop les budgets : il n'y a pas besoin de concentrer les forces dans quelques régions seulement.

Les conséquences économiques des restructurations, tant pour l'armée que pour les territoires qu'elle quitte, vont peser lourd, et il n'est pas sûr que cela permette de dégager autant de moyens que ce qui était attendu pour la modernisation des équipements. Encore ces conséquences sont-elles mesurables, ce qui n'est pas le cas pour certains enjeux plus immatériels.

L'enjeu culturel et social du lien entre l'armée et la nation

Parmi les conséquences de ces restructurations, presque personne n'a mentionné les conditions de la préservation du lien entre la nation et son armée. Le regroupement des forces dans des bases parfois éloignées des grandes agglomérations répond peut-être à des nécessités militaires, mais elle risque à terme d'affaiblir ce lien, indispensable, avec la population. Le gouvernement et l'état-major ont parfois fait preuve d'une volonté pragmatique de « faire table rase du passé » en supprimant délibérément certaines garnisons, alors que l'enracinement ancien de celles-ci dans leur région concourait à la proximité culturelle et sociale des militaires avec ses habitants. L'enjeu est de taille puisqu'il conditionne la place et l'image de l'armée dans la société française, qui a commencé à s'en déshabituer avec la suspension de la conscription. En diminuant les garnisons du Nord-Est, l'armée risque aussi de se couper des régions fournissant une part non négligeable de ses engagés. La proximité d'une unité peut contribuer à susciter chez les jeunes des vocations pour le métier des armes et à faire connaître l'institution au quotidien. C'est le contraire qui va se produire avec l'extension des « déserts militaires » dans des territoires qui, jusqu'à présent, du fait de leur position frontalière, avaient conservé une forte présence de l'armée.

Il est dommage de perdre un tel héritage, même s'il a diminué au gré des multiples réformes, parce qu'il témoigne des relations privilégiées des Français avec leur défense. Le Nord-Est se caractérise en outre par un fort passé guerrier : la présence militaire peut y passer pour une mémoire vivante des sacrifices consentis jadis par la nation armée. Il est révélateur que la municipalité de Bitche ait un moment songé à renvoyer la Légion d'honneur qui lui avait été décernée en souvenir de sa résistance de 1870, pour protester contre la dissolution de son régiment. La désertification militaire peut alors être ressentie comme un abandon de cette mémoire patriotique. Le lien entre l'armée et la nation ainsi que le maintien de l'esprit de défense ne peuvent reposer seulement sur la retransmission télévisée du défilé du 14 Juillet ou sur

⁶ Philippe Langlois, « Carte militaire : la France bouleversée ? », *Défense & Sécurité internationale*, septembre 2008, n° 40, p. 52-55.

la Journée d'appel et de préparation à la Défense. Certes, l'Éducation nationale s'attache à « enseigner la Défense »⁷, mais cette approche théorique ne remplace pas non plus la proximité physique et géographique avec l'armée. Même si celle-ci a parfois été lourde à porter par le passé pour certaines collectivités locales, elle reste un vecteur essentiel de l'affirmation de l'esprit de défense de la nation.

De leur côté, les militaires, qui s'engagent au service de leur pays, ont aussi besoin du contact avec le reste de la société française pour se sentir soutenus et reconnus. L'armée n'est pas qu'un instrument au service de l'État, elle est un corps vivant dont les personnels émanent de la nation et qui entendent, parce qu'ils la servent, n'être ni oubliés, ni éloignés d'elle.

La réforme de l'armée, nécessaire et compréhensible au regard de l'état des finances publiques, a été conçue de manière très radicale. Or tous ses enjeux, en particulier culturels et stratégiques, n'ont semble-t-il pas été mesurés à leur juste niveau, sans doute à cause de la précipitation qui a prévalu. Les logiques budgétaires à court terme l'ont emporté contre toute autre considération. Des incohérences, voire des décalages entre les objectifs fixés par le *Livre blanc* et la réalité des moyens prévus, en sont les conséquences. Les intérêts corporatistes ou locaux ont également pesé, ce qui explique peut-être les reports successifs de l'annonce des restructurations. La « réduction du format à missions identiques » ne peut être longtemps tenable, alors que l'« abandon de certaines missions » ne semble pas encore officiellement envisageable⁸. En définitive, les restructurations vont affecter une armée déjà largement sollicitée et, au-delà, la nation toute entière, en particulier dans son rapport à la défense.

*

⁷ « Enseigner la Défense », dossier coordonné par Bernard Phan, *Historiens et Géographes*. Revue de l'association des professeurs d'histoire-géographie, n° 390, avril 2005.

⁸ Jacques Aben, Jacques Rouzier, « Défense et aménagement du territoire : une mise en perspective », dans : Aben et Rouzier (dir.), *op. cit.*, p. 22.

Les choix économiques et industriels du Livre blanc 2008

Jean-Paul Hébert,

Chercheur au Centre Interdisciplinaire de Recherches sur la Paix et d'Etudes Stratégiques (CIRPES)

Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales (Paris)

Dans le volume important du Livre blanc « défense et sécurité nationale », deux chapitres sont consacrés aux orientations économiques et industrielles dans le domaine de la défense : le chapitre 17, « l'effort financier » et le chapitre 16, « l'industrie et la recherche ». Ces deux chapitres présentent des orientations majeures pour l'avenir. Mais les deux chapitres se distinguent par leur objet :

L'effort financier.

Ce chapitre, à la lumière des résultats des lois de programmation 1997-2002 et 2003-2008, énonce des engagements décisifs pour la période 2009-2020 (deux lois de programmation) :

Insuffisances des lois de programmation 1997-2002 et 2003-2008

Il s'appuie d'abord sur le constat que les lois de programmation antérieures n'ont, en ce qui concerne les équipements, pas atteint leurs objectifs :

Le Livre blanc chiffre les écarts de financement des deux lois de programmation 1997-2002 et 2003-2008. Pour la loi 1997-2002, compte tenu des crédits votés en Loi de Finances initiale (LFI) et de l'exécution budgétaire amputée par des redéploiements interministériels et des financements des opérations extérieures (OPEX), l'écart est de 13 milliards d'euros, comme cela avait déjà été publié. En revanche, il n'avait pas encore été publié d'évaluation pour la loi 2003-2008 : le Livre blanc comble cette lacune et indique que les crédits votés en LFI ont été plus proches du niveau prévu en Loi de Programmation Militaire (LPM) (manque 1 milliard d'euros) mais que cela n'a cependant pas permis de financer les équipements prévus. Ce non-respect de la programmation est imputé par le Livre blanc à la sous-évaluation des coûts des

programmes en cours et des programmes en commandes ainsi que du poids réel du maintien en condition opérationnel. Au total pour la période 1997-2008 l'écart est de 24 milliards d'euros, soit 11 milliards d'euros pour la programmation 2003-2008.⁹ C'est donc finalement un écart de l'ordre de 10% sur la période, ce qui est loin d'être négligeable.

Contraction des programmes

Du coup pour ne pas retomber dans ces difficultés, le Livre blanc affiche des décisions dans deux directions :

Il s'agit d'abord d'une contraction forte des programmes d'équipement :

Les programmes d'armement seront redéfinis, des équipements et des effectifs mutualisés pour plusieurs fonctions ou réduits, par exemple pour les parcs existants d'avions de combat ou de frégates de premier rang¹⁰

Il avait déjà été annoncée une réduction d'un tiers des moyens nucléaires. Ces décisions là s'y ajoutent et si on prend en compte l'annonce d'une réduction de 54 000 postes au ministère de la défense,¹¹ l'effet global est loin d'être négligeable :

Matériels	LPM 2003-2008	Livre blanc
Chars lourds type Leclerc ¹²	355 en parc 320 en ligne	250
VBCI	700 VBCI 364 AMX 10 en 2015 ¹³	650
Hélicoptères de combat ¹⁴	169	80
Équipement individuel Félin	31 345	25 000
Porte-avions N°2	Commande en 2008	Éventuelle commande reportée à 2011-2012
Frégates de premier rang	22	18

Un budget dérogatoire

D'autre part, des engagements chiffrés précis sont annoncés pour le budget global et pour les dépenses d'équipement plus précisément :

Les choix budgétaires pour la défense sont définis dans le cadre d'une orientation générale qui est le fait que les dépenses de l'État seront reconduites nominalement, c'est-à-dire sans compensation de l'inflation¹⁵, soit une

⁹ *Défense et sécurité nationale. Le Livre blanc.* Préface de Nicolas Sarkozy. Paris, Editions Odile Jacob – La documentation française juin 2008, p. 288.

¹⁰ Livre blanc, op cit, p. 290.

¹¹ Ibidem, p. 291.

¹² Ministère de la défense, *Loi de programmation militaire 2003-2008. Rapport d'exécution 2006*, Dicod, Paris, 2006, 136 pages (page 60)

¹³ 256 AMX 10 RC rénovés et 108 AMX 10 P+ revalorisés

¹⁴ 69 Tigre et 100 Gazelle

¹⁵ Page 289, sauf pour les pensions, dettes et prélèvement sur recettes.

diminution en termes réels. Par dérogation à ce principe l'effort de défense sera maintenu en valeur réelle jusqu'en 2011, puis il augmentera de 1% par an à partir de 2012. Cet engagement est clairement exprimé à plusieurs reprises dans le document¹⁶ et le chiffrage est explicité :

Cet ensemble de ressources représente, hors pensions, une masse financière globale de 1.783 milliards d'euros 2008 sur les six ans à venir et 377 milliards sur douze années. La dotation annuelle hors pensions passera ainsi de 30,2 milliards d'euros en 2008 à environ 31 milliards en 2014 et un peu plus de 33 milliards en 2020 (exprimés en euros de 2008).¹⁷

Toutefois, ces perspectives soulèvent trois questions :

D'abord le fait de mettre à part le budget des pensions militaires n'est pas anodin, si l'on veut bien se souvenir que la part de ces pensions dans le budget de la défense est plus élevée en France que dans les pays voisins et que d'autre part il est probable que le poids des pensions militaires ira croissant, en raison des politiques de personnel adoptées.

Ensuite, on note qu'une disposition du texte sur le financement introduit un certain flou: en effet, il est précisé (et souligné) que « les économies engendrées par les restructurations seront intégralement réutilisées pour la défense »¹⁸. Cet engagement entraîne deux difficultés : d'une part, ce genre d'économies est fort difficile à prévoir avec exactitude.¹⁹ D'autre part, cela peut être lu comme conditionnant le financement de l'effort de défense à la réalisation de ces « économies ». Le budget de 2009 annonce ainsi qu'aux 30.97 milliards d'euros s'ajouteront 1,05 milliards de « recettes exceptionnelles complémentaires ». Mais cette procédure rappelle la notion de « moyens disponibles » qui pour les années 1994 et 1995 avait permis de masquer dans les rapports parlementaires le décrochage très significatif des crédits d'équipement en mettant en avant ce concept qui ajoutait au montant des crédits votés, des fonds de concours d'une part et des crédits de report d'autre part.

Enfin, l'équilibre entre les différentes composantes du budget est l'objet d'un chiffrage qui mérite d'être regardé de près. Ainsi « les annuités programmées pour l'investissement /.../ atteindront 18 milliards d'euros par an pour la période 2009-2020 (données en euros constants 2008).²⁰ Ce montant représente une proportion de 57,5% du budget de la défense : or depuis 1958 la part des dépenses en capital (le titre V), n'a été supérieure à 50% que brièvement à deux reprises : d'une part de 1966 à 1968 (moyenne : 51,7% du budget) puis à nouveau de 1987 à 1993 (moyenne : 52,6% du budget). Encore ces proportions ont-elles été calculées sur les montants votés en LFI et l'on sait que les annulations de crédits ont toujours porté principalement sur les crédits d'équipement et que donc les proportions réelles sont certainement inférieures à ces chiffres. C'est dire que l'objectif affiché dans le Livre blanc 2008 (57,5% du budget pendant douze ans) est extrêmement élevé. Certes, ce n'est pas parce qu'il n'a jamais été atteint auparavant qu'il est inatteignable ;

¹⁶ Notamment page 290.

¹⁷ Livre blanc, op cit, p. 290.

¹⁸ ibidem, p. 291.

¹⁹ On sait qu'en 1996 Patrick Balkany évaluait à 14 milliards de francs les économies à attendre de la suspension du service national. In Patrick Balkany, *Le coût de la conscription et de l'armée de métier*, Assemblée nationale, Rapport n° 2587, février 1996.

²⁰ Livre blanc, p. 291.

cependant on ne doit pas sous-estimer la très grande difficulté qu'il y aura à tenir cet engagement.

Cette présentation de l'effort financier ne dissimule pas que la part du PIB consacrée à la défense va continuer à décroître : de 2,3% en 2008 à environ 2% en 2020²¹, tout en ajoutant que « la trajectoire financière retenue maintiendra la France dans le peloton de tête des pays européens en matière de défense avec le Royaume-Uni »²².

Mais, la difficulté d'atteindre les objectifs annoncés sur la période de douze ans ne doit pas être prise à la légère. D'autant que la pérennité de la programmation paraît remise en cause au détour d'une prévision puisqu'il est indiqué que la programmation sur six ans sera évolutive et qu'« elle donnera lieu à une révision intermédiaire au bout de quatre ans et, à ce moment, à une nouvelle loi, elle-même recalée sur six années »²³ ce qui revient à une programmation quadriennale.

L'industrie et la recherche

Dans l'économie mondialisée de ce début du troisième millénaire, les aspects industriels de la défense et les capacités de production d'armement apparaissent comme particulièrement déterminantes pour la politique des moyens. Pourtant le Livre blanc ne fait pas une place importante à la politique de l'armement : sur les 350 pages de l'ouvrage, le chapitre 16 consacré à l'industrie et à la recherche compte 22 pages²⁴. Si l'on tient compte d'une présentation descriptive (pages 261 à 264) et d'un développement sur les exportations (pages 279 à 283), ce sont en fait quinze pages qui sont consacrées au sujet.

Néanmoins ces pages contiennent des inflexions qui méritent d'être relevées sur trois points notamment :

DISPARITION DE LA DÉLÉGATION GÉNÉRALE POUR L'ARMEMENT (DGA)

Tout d'abord on note la disparition de la DGA²⁵, mentionnée une seule fois dans une énumération (EMA, DGA, SGA).²⁶

En fait c'est là le prolongement de l'importante mutation formalisée dans le Livre blanc de 1994 qui marginalisait déjà la DGA dans son exposé : dans le chapitre consacré à la politique d'armement,²⁷ on constatait en effet la quasi absence de la DGA. Elle n'était mentionnée que trois fois, de manière incidente. Nulle part, elle n'apparaissait comme acteur ou structure essentielle, ni de la politique d'armement, ni de la stratégie industrielle. Le contraste était frappant avec le Livre blanc sur la défense nationale de 1972 qui non seulement plaçait la Délégation ministérielle pour l'armement (DMA) au cœur

²¹ ibidem, p. 297.

²² ibidem

²³ p. 294.

²⁴ pp 261 à 283.

²⁵ La Délégation générale pour l'armement (DGA) est créée en février 1977 et succède à la Délégation ministérielle pour l'armement (DMA) mise en place en 1961.

²⁶ p. 274.

²⁷ pp 149-168.

de la politique industrielle d'armement²⁸, mais soulignait également son rôle dans l'administration de la défense en la présentant au premier rang des "grands organismes relevant du ministre"²⁹. Le Livre Blanc de 1994 parlait certes à de nombreuses reprises de l'État et du "rôle de l'État" dans ce domaine. Mais cette incapacité à nommer ce qui était jusque-là l'instrument essentiel de la politique publique révélait un trouble profond quant à l'organisation à venir de la production d'armement en France, ce qu'évoquait discrètement le Livre blanc de 1994 en indiquant que l'État ne pourra pas conserver son rôle industriel actuel³⁰.

Là où le Livre blanc de 1972 insistait sur le rôle d'incitation de l'État, rôle dont il précisait que, sans tomber dans l'excès, il devait néanmoins être ferme³¹, celui de 1994 expliquait que les changements internationaux et les contraintes budgétaires nouvelles imposaient une révision de ce rôle. Les nouvelles conditions de l'environnement européen et international et leurs conséquences en termes budgétaires imposent une révision du rôle de l'État. Celui-ci va devoir opérer des choix.³²

Le même silence avait déjà pu être constaté dans le rapport du commissariat général au plan sur l'avenir des industries liées à la défense³³ qui dans l'ensemble des documents qu'il regroupait ne soufflait mot de l'existence de la DGA. On le constatera plus tard dans le discours du président de la République en février 1996 : celui-ci en présentant les réformes qu'il proposait a abordé longuement la question de l'industrie d'armement, mais sans jamais citer la DGA.

La même orientation se retrouve, à propos de la loi de programmation 1997-2002 dans l'avis de la commission des finances qui dans une partie intitulée "la fin du système colbertiste" écrit : « Le rôle, la dimension, les fonctions, voire l'existence même de la délégation générale pour l'armement (DGA), dans sa partie étatique, sont aujourd'hui remis en cause. La DGA ne doit plus servir d'écran entre les armées - qui expriment le besoin opérationnel en termes techniques - et les industriels - qui conçoivent et fabriquent en fonction des spécifications techniques et facturent ensuite en fonction des coûts -. Au contraire, les états-majors doivent désormais être directement en contact avec les industriels pour apprécier leurs propres besoins en termes de coûts / avantages. L'intervention de la DGA devra être considérablement réduite, non sans avoir clairement délimité le rôle de l'agence franco-allemande de l'armement en gestation et de son successeur futur à l'échelon européen ».³⁴

²⁸ *Livre blanc sur la défense nationale*, Avant-propos de Michel Debré, ministre d'Etat chargé de la défense nationale. Tome I, Paris : Cedocar, juin 1972. 68 p. (Voir pp 47 à 51 : "La politique industrielle interne")

²⁹ In *Livre blanc sur la défense nationale*, Tome II, Paris : Cedocar, février 1973. 105 p. Voir pp 22 à 29.

³⁰ *Ibidem*, p.168.

³¹ *Livre blanc sur la défense nationale*, Tome I. 1972, p. 56.

³² *Livre blanc sur la défense 1994*, Préfaces de Edouard Balladur, Premier ministre et de François Léotard, ministre d'Etat, ministre de la défense. Paris : La Documentation française, mars 1994. 212 p. (Collection : Les Rapports officiels). Voir p.160.

³³ Commissariat général au Plan. Groupe de stratégie industrielle, *L'avenir des industries liées à la défense*, Paris : La Documentation française, 1993, 244 pages.

³⁴ Arthur Paecht, *Avis au nom de la commission des finances [...] sur le projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 1997 à 2002*, Assemblée nationale, document N°2826, mai 1996, 156 pages, (page 22).

C'est d'une certaine façon l'aboutissement de cette démarche qui se concrétise dans le Livre blanc de 2008. C'est dans le glossaire des sigles que l'on apprend la transformation de la Délégation en direction. Cette transformation n'est pas expliquée dans le corps du texte. Seul le directeur de l'armement est mentionné. Et le texte définit une nouvelle répartition des rôles dans la conduite des programmes d'armement où l'action de la DGA est encadrée par l'état-major.

Afin que les forces soient pleinement responsabilisées sur le besoin opérationnel et sur la stratégie proposée pour le satisfaire au mieux, l'équipe de programme sera placée pendant les phases de définition et de conception des systèmes d'armes sous l'autorité du chef d'état-major des armées. Celui-ci assumera la responsabilité de maîtrise d'ouvrage du programme jusqu'à la négociation du contrat.³⁵

C'est dans le même sens que va la décision de supprimer le Centre des hautes études de l'armement (CHEAr) fusionné avec l'Institut des hautes études de défense nationale (IHEDN).

ABANDON DE L'OBJECTIF DE BAISSÉ DES PRIX

La question des prix était traitée en 1994 avec un volontarisme marqué, posant la question de la dérive des prix des programmes d'armement de façon radicalement nouvelle par rapport à 1972. En 1972, la politique des prix visait à obtenir des prix à la fois convenables pour l'entreprise et compétitifs,³⁶ ce qui impliquait des mécanismes de régulation moins automatiques que ceux du marché.³⁷ En 1994, à partir du constat que l'évolution des technologies entre deux générations de systèmes d'armes induit des augmentations de coûts qui deviennent insupportables, l'objectif devient de diminuer le coût des programmes d'armement.³⁸

Cet objectif est formulé dans les mêmes termes - Diminution des coûts des programmes - dans le chapitre consacré à l'effort de défense qui, faisant fi de périphrases lénifiantes, appelle les dérives de coûts par leur nom.³⁹

Les moyens d'atteindre cet objectif, constituaient une mutation profonde du système de production français d'armement puisque il s'agissait de mettre en place des procédures et des structures permettant de se rapprocher le plus possible des conditions de la concurrence,⁴⁰ ce qui constituait bien une révolution des esprits.⁴¹

Cet objectif de baisse des prix des programmes d'armement a été ensuite repris avec plus de précision dans la loi de programmation 1995-2000 qui insiste sur la nécessité d'obtenir une baisse des coûts des programmes d'armement chiffrée à 2% par an. Le rapport dit crûment : « Le débat sur l'ampleur des gains de productivité à réaliser est un faux débat, ce qu'on veut

³⁵ Livre blanc 2008, p. 274.

³⁶ Livre blanc sur la défense nationale de 1972, Tome I, p.54.

³⁷ Ibidem, p.52.

³⁸ Livre blanc sur la défense, 1994, p.126. (souligné dans le texte)

³⁹ Ibidem, p. 141.

⁴⁰ Ibidem, p. 126.

⁴¹ Ibidem, p. 127.

en réalité c'est que leurs prix /ceux des programmes d'armement/ diminuent de 2% ». ⁴²

On sait que ce volontarisme n'a pas suffi à atteindre l'objectif, ce qui explique sans doute la prudence du Livre blanc de 2008, qui se borne à énoncer vertueusement qu'il faut « acheter plus efficacement »

L'État doit être capable de faire connaître ses stratégies d'acquisition à long terme, permettant aux entreprises de se consolider et de se positionner sur le marché mondial. Pour élaborer ces stratégies comme pour être efficace dans le processus d'achat, il doit donc être doté d'une expertise technique et économique solide, appuyée sur une bonne connaissance des moyens industriels. ⁴³

Paraissant s'en remettre à la « maîtrise du coût de possession », ce qui n'est pas un concept nouveau et limitant les explications de la dérive des prix des programmes à une mise en cause de l'efficacité des services :

L'analyse du déroulement des programmes d'armement fait apparaître, dans plusieurs cas, des insuffisances grave qui se sont traduites par des dérives de coûts, de délais et parfois de performances » ⁴⁴.

Mais cette analyse qui ne prend pas en compte la dimension stratégique de la dérive des prix, ne se donne pas tous les moyens de maîtriser l'évolution économique des programmes.

INTRODUCTION DU MARCHÉ MONDIAL

La troisième inflexion notable du Livre blanc de 2008 quant à l'industrie d'armement, se reflète dans l'annonce « d'une stratégie industrielle tournée vers l'Europe » ⁴⁵. Cette stratégie s'accompagne de la définition de trois cercles : le premier cercle est celui d'une maîtrise nationales des technologies et capacités pour les équipements nécessaires aux domaines de souveraineté. Le deuxième est celui d'une interdépendance européenne pour la majorité des acquisitions de défense et de sécurité. C'est le troisième cercle qui introduit une dimension nouvelle et problématique. On lit en effet :

« Pour tous les cas où la sécurité d'approvisionnement n'est pas directement en jeu, soit parce qu'elle peut être assurée grâce à la pluralité des sources, soit parce qu'il est possible de constituer des stocks stratégiques pour faire face à une rupture d'approvisionnement, la France recourra au marché mondial. L'acquisition sur le marché sera considérée par l'acheteur public comme une solution à part entière de la stratégie d'acquisition et non comme un pis-aller venant après l'épuisement de toutes les autres options ». ⁴⁶

Et cette option est répétée dans le relevé de conclusion finale : « la politique d'acquisition doit inclure aussi une dimension d'achat sur le marché mondial » ⁴⁷

Le problème principal que pose cette ouverture, c'est évidemment que le marché mondial des armements est essentiellement celui des États-Unis, tant en raison des caractéristiques de leurs matériels que de la puissance de leur

⁴² Jacques Boyon, *Rapport au nom de la commission de la défense nationale et des forces armées sur le projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 1995 à 2000*, Assemblée nationale, Document N°1218, 10 mai 1994, p.127.

⁴³ p. 272

⁴⁴ p. 274.

⁴⁵ p. 264.

⁴⁶ ibidem

⁴⁷ p.318.

appareil de production et qu'on sait à quel point les échanges transatlantique sont déséquilibrés. On rappelle seulement que de 1992 à 2007, selon le registre de l'ONU sur les transferts d'armes classiques, les États-Unis ont vendu aux pays de l'Union européenne 1.663 chars, 857 véhicules blindés, 311 avions de combat et 94 hélicoptères d'attaque, pendant qu'ils en acquéraient auprès de l'Union respectivement 28, 22, 13 et 1. En ajoutant que la plupart de ces « acquisitions » étaient soit des matériels russes (Mig, Sukkoi, chars) repris des surplus de l'armée allemande après la réunification, soit des matériels démilitarisés (VBCI) ou anciens (avions Morane-Saulnier). Étant donné un tel déséquilibre est-il prudent pour le système français de production d'armement d'annoncer ainsi une ouverture au fournisseur américain ?

Une perspective économique incertaine.

Finalement la perspective économique du Livre blanc 2008 est incertaine : on accumule des formulations bien intentionnées : « doter l'Etat de capacités d'acquisition plus réactives », « moderniser le MCO⁴⁸ », « dynamiser les exportations » ... mais sans que soit définies clairement les moyens et les structures qui permettront d'atteindre ces objectifs. Une partie des équilibres annoncés paraît précaire et le silence sur les industries d'armement est inquiétant. La loi de programmation à venir aura beaucoup à faire pour répondre à ces questions.

Cette loi de programmation dont l'élaboration est plus tardive que prévu sera de plus soumise à la contrainte nouvelle de la crise financière et économique qui va accroître l'endettement de l'Etat. La question des ressources est va donc être particulièrement délicate, d'autant que le cycle de récession va amoindrir les recettes escomptées de la vente d'implantations géographiques, mais aussi de licences. Les conséquences des fermetures de sites sur le plan régional vont être encore plus sensibles et la pression pour obtenir des aides compensatoires sera encore plus forte : l'ensemble de ces données place la question du financement dans un déséquilibre difficile à compenser.

Ce déséquilibre est finalement le reflet du déséquilibre du livre blanc lui-même qui brosse un vaste panorama de tous les risques possibles, y compris des risques épidémiques ou de catastrophes naturelles sans traiter avec le même niveau de détail les aspects économiques de ces scénarios.

Peut-on pourtant définir une grande stratégie sans une politique de moyens ?

⁴⁸ Maintien en condition opérationnelle

L'élaboration de la nouvelle politique de défense

Patrice Buffotot

Centre de Recherches Politiques de la Sorbonne (CRPS)
Université de Paris 1 (Panthéon-Sorbonne)

L'élaboration de la nouvelle politique de défense de la France a fait l'objet d'une démarche nouvelle avec l'arrivée du président Nicolas Sarkozy. En effet la loi de programmation militaire en cours se termine à la fin de l'année 2008. Une nouvelle loi doit être adoptée et votée pour les années 2009-2014. Nicolas Sarkozy avait annoncé lors de sa campagne électorale la nécessité d'élaborer un nouveau Livre blanc, le précédent ayant été publié en 1994⁴⁹ ! La situation internationale a évolué depuis 14 ans ; il était désormais nécessaire d'élaborer un nouveau Livre blanc, pour servir de support à la préparation de cette future Loi de programmation. Il a donc mis en place une Commission du Livre blanc mais aussi d'autres groupes de travail sur la politique étrangère et la sécurité qui viennent compléter les travaux de cette commission. Les réactions face à ces travaux qui ont tous été remis au Président, n'ont pas encore suscité un débat important.

Le travail de la Commission du Livre blanc

Le président de la République a adressé le 26 juillet 2007 une lettre de mission à Jean-Claude Mallet, Conseiller d'Etat, dans laquelle il lui demande « d'engager une réflexion approfondie sur notre politique générale de défense. Elle devra aboutir à l'établissement d'un nouveau Livre blanc. Ces travaux seront conduits sous l'égide d'une commission dont j'ai décidé de vous confier la présidence »⁵⁰. Le décret du 30 juillet 2007 met en place une Commission chargée de l'élaboration du « Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale »⁵¹ et en fixe la composition. Le premier constat que l'on peut faire,

⁴⁹ *Livre blanc sur la défense 1994*. Préfaces de Edouard Balladur, Premier ministre, François Léotard, ministre d'Etat, ministre de la défense. Paris, La Documentation française, mars 1994. 212 p. (Coll. Les rapports officiels)

⁵⁰ In *Défense et sécurité nationale. Le Livre blanc*. Préface de Nicolas Sarkozy, Président de la République. Paris, La documentation française - Editions Odile Jacob, juin 2008, p. 336.

⁵¹ Décret N°2007-1144 du 30 juillet 2007 in *JORF* du 31 juillet 2007. Voir aussi in Livre blanc, pp 338-340.

c'est que les militaires y sont sous représentés. En effet sur les 37 membres de la commission on ne compte que 6 militaires. Si l'on prend les personnalités qualifiées au nombre de 19, ils ne sont que trois !⁵²

Dans l'administration de la commission (les chargés de missions et rapporteurs), on relève la présence de 7 militaires sur 19 personnes. Le général (2S) Jean-Claude Thomann écrit : « On peut à ce propos s'étonner de ce que cette instance ne comporte quasiment pas de militaires pour un sujet qui les concerne directement : cet exercice majeur de notre futur a sans doute scellé le primat absolu du haut fonctionnaire civil sur son homologue militaire, ravalé au rang de technicien aux avis secondaires »⁵³. D'autres commentateurs trouvent que la commission comporte un certain nombre de zéloteurs inconditionnels de l'Amérique et des personnalités dites d'ouverture qui selon un général « sont à classer dans la catégorie alibi. Leur indépendance d'esprit n'est pas en cause mais, sur ces sujets, ils n'y connaissent rien et les autres n'en feront qu'une bouchée ».⁵⁴

Cette présence plus importantes de civils peut s'expliquer aussi par l'utilisation du nouveau concept de « stratégie de sécurité nationale » qui regroupe aussi bien les moyens militaires que civils, la politique de défense, la politique de sécurité intérieure et de sécurité civile, la politique étrangère et la politique économique.

La commission est installée le 23 août 2007 par le président Nicolas Sarkozy : « Je vous demande de me proposer une stratégie globale de défense et de sécurité nationale actualisées qui garantisse les intérêts de la nation si une surprise stratégique venait à les menacer »⁵⁵. La commission se veut ouverte. Elle met en place 7 groupes de travail qui vont auditionner 52 personnalités françaises et étrangères en octobre-novembre 2007. Certaines auditions seront retransmises sur la chaîne télévisée parlementaire et d'autres publiées dans le volume 2 du Livre blanc⁵⁶. Un site Internet est ouvert⁵⁷ et il recevra 80.000 visites. Enfin la commission précise qu'« un appel à contribution des étudiants, des chercheurs et des professeurs des universités sera lancé dans les prochains jours »⁵⁸ dont les travaux seront diffusés aux 7 groupes de travail. Certains universitaires se sont étonnés que le président de la commission, Jean-Claude Mallet dans sa lettre qu'il leur adresse le 8 septembre 2007, fasse passer les étudiants devant les professeurs.

⁵² Voir dans ce même numéro, l'article d'Arnaud Le Gall : « Retour sur les qualifications des 'personnalités qualifiées' ».

⁵³ Général Jean-Claude Thomann : « Menace sur notre capacité militaire » in *Le Monde* du 13 mai 2008.

⁵⁴ Brigitte Rossigneux : « Le club très parisien des avocats de l'OTAN » in *Le Canard enchaîné* du 2 janvier 2008, p. 3.

⁵⁵ « Allocution de M. Nicolas Sarkozy, président de la République à l'occasion de l'installation de la commission chargée d'élaborer un nouveau Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale », p 3. Site de la présidence de la République.

⁵⁶ Le volume 2 du Livre Blanc regroupe les 45 auditions de la Commission par types d'acteurs, *Défense et sécurité nationale. Livre blanc. Les débats*. Paris, éditions O.Jacob- La Documentation française, juin 2008. 415 p.

⁵⁷ www.livreblancdedefenseetsecurite.gouv.fr

⁵⁸ Lettre du 8 septembre du président de la Commission Jean-Claude Mallet, 2 pages.

Le président de la République avait souhaité « une vraie rupture dans les méthodes » qui impliquait de larges consultations. Or on apprend le 18 juin, le lendemain de la présentation du Livre blanc, l'existence d'un groupe secret « black team », composé de 8 personnes qui se réunissait dans le plus grand secret autour du président de la Commission⁵⁹. La raison invoquée pour justifier l'existence de ce groupe est que Jean-Claude Mallet « ne voulait pas être plombé par les penseurs officiels » ! Il est difficile de déterminer l'influence exacte de ce groupe mais il jette une ombre au grand principe de transparence qui avait été annoncée lors de la mise en place de cette commission.

Trois membres de la commission ont démissionné au cours des travaux. Le premier est François Sureau, avocat et écrivain en novembre 2007. Ce sont ensuite les deux parlementaires socialistes, la députée Patricia Adam (Finistère) et le sénateur Didier Boulaud (Nièvre) qui remettent leur démission en avril 2008 avant le vote de la motion de censure. Patricia Adam explique au président de l'Assemblée nationale les raisons de sa démission. Pour elle, cette commission est devenue « une simple chambre d'enregistrement » et que « les coupes sombres de la Révision générale des politiques publiques (RGPP) deviennent le cadre imposé, le carcan de toute réflexion stratégique ».

Début février des révélations sur les travaux de la Commission sont faites par le *Figaro magazine* qui a eu accès au premier rapport d'étape confidentiel remis au président le 4 janvier 2008, et en donne les grandes orientations⁶⁰. Le dernier rapport en date du 14 avril 2008 prévoit la publication du Livre blanc pour la première quinzaine de juin. Il sera finalement présenté par le président Nicolas Sarkozy le 17 juin devant les personnels du ministère de la défense réunis Porte de Versailles à Paris⁶¹ auxquels il sera remis un exemplaire du Livre blanc⁶².

Les autres groupes de travail

En plus de la commission sur le Livre blanc, le Président a lancé quatre autres missions dans les domaines de la défense, de la sécurité et des relations internationales.

La première mission est un rapport sur la mondialisation commandé le 2 juillet 2007 à Hubert Védrine, ancien ministre des affaires étrangères, qui le remettra le 4 septembre 2007 à Nicolas Sarkozy.⁶³

La seconde mission est confiée à Alain Juppé pour rédiger un « Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France » avec l'aide d'une

⁵⁹ Jean Guisnel : « Dans le plus grand secret, un groupe occulte a épaulé la commission du Livre blanc, *Le Point*, 18 juillet 2008. L'auteur donne la liste des 8 membres de ce groupe.

⁶⁰ Arnaud de La Grange, « Document. Ce que dit le Livre blanc sur la défense », in *Le Figaro magazine* du 2 février 2008, pp 40-42.

⁶¹ Discours de Nicolas Sarkozy le 17 juin 2008 « sur la défense et la sécurité nationale », Porte de Versailles à Paris. Site de la présidence de la République.

⁶² *Défense et sécurité nationale. Le Livre blanc*. Préface de Nicolas Sarkozy, Président de la République. Paris, La documentation française - Editions Odile Jacob, juin 2008. 350 p.

⁶³ « Rapport pour le président de la République sur la France et la mondialisation » sur le site Internet de la présidence de la République, 63 pages. Il est ensuite publié : *Rapport sur la France et la mondialisation*, Paris, Editions Fayard, octobre 2007. 154 p.

commission⁶⁴. Ce dernier a remis les conclusions de ses travaux au président de la République le 27 août 2008⁶⁵.

La troisième mission est confiée le 2 août 2007 au criminologue Alain Bauer pour étudier « le rapprochement des missions, des structures et des modes de financement des grandes institutions publiques en charge de la formation, de la recherche et de l'analyse des questions de sécurité et stratégiques »⁶⁶. Ce groupe de travail comporte 15 personnalités dont une seule est universitaire. Le rapport est remis en mars 2008 au président⁶⁷.

La quatrième mission de réflexion a été confiée à Luc Ferry, ancien ministre de l'éducation nationale, en mars 2008 sur l'instauration d'un service civique afin de favoriser l'engagement des jeunes. Il remet le 10 septembre 2008 au président de la République son rapport sur le service civique⁶⁸ dans lequel il ne propose qu'un service volontaire à cause du coût élevé d'une telle mesure. En effet une classe d'âge représente 750.000 jeunes et le coût d'un service civique obligatoire reviendrait à trois milliards d'euros !

La question de la cohérence de l'ensemble de ces cinq missions se pose. Il semblerait qu'elle soit assurée dans la préparation de la loi de programmation militaire par Jean-Claude Mallet qui a présidé la commission du Livre blanc. En effet dans une lettre datée du 28 juillet 2008, le président de la République prolonge sa mission : « J'en attends que vous veilliez à la cohérence entre les projets de loi ou des textes réglementaires et le Livre blanc ».

Les premières réactions au Livre blanc

Les premières réactions ont lieu pendant la phase de rédaction du Livre blanc dès les premières informations livrées par la presse en mars 2008. Elle viennent des responsables des questions de défense au Parti socialiste, Louis Gautier, François Lamy et Paul Quilès.⁶⁹ Ils dénoncent la focalisation de la Commission sur les menaces en l'absence « de toute référence historique et culturelle ». La conséquence est de placer toutes les menaces sur le même niveau. Ils remettent en cause le concept « de défense et de sécurité nationale »

⁶⁴ Lettre de mission du président de la République, Nicolas Sarkozy et du Premier ministre, François Fillon, adressées à Bernard Kouchner, ministre des affaires étrangères et européennes, Paris le 27 août 2007. Puis Lettre de mission de Bernard Kouchner, ministre des affaires étrangères et européennes à Monsieur Alain Juppé, ancien ministre des affaires étrangères et maire de Bordeaux, Président de la Commission du Livre blanc sur la politique étrangères et européenne de la France, Paris, le 8 octobre 2007.

⁶⁵ *Le Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France (2008-2020)*. La France et l'Europe dans le monde sous la présidence d'Alain Juppé et de Louis Schweitzer. Paris, 147 pages. Site Internet de la présidence de la République.

⁶⁶ Lettre de mission de M. Nicolas Sarkozy, président de la République adressée à M. Alain Bauer, Criminologue. Paris, le 2 août 2007. Site de la présidence de la République.

⁶⁷ « Rapport au président de la République et au Premier ministre. Rapprocher et mobiliser les institutions publiques chargées de penser la sécurité globale. Déceler- étudier- former : une voie nouvelle pour la recherche stratégique ». Paris, supplément au N°4 aux *Cahiers de la sécurité*, avril-juin 2008, 139 pages (rapport 43 pages)

⁶⁸ Luc Ferry, président du conseil d'analyse de la société (CAS), *Pour un service civique. Rapport au président de la République*. Paris, Editions Odile Jacob, septembre 2008. (Coll. Penser la société). Voir l'entretien avec Luc Ferry d'Anne-Charlotte De Langhe « Luc Ferry prône un service civique volontaire » in *Le Figaro* du 10 septembre 2008, p 13.

⁶⁹ Louis Gautier, François Lamy et Paul Quilès, « Le Livre blanc de la défense fait-il fausse route ? » in *Le Figaro* du 5 mars 2008, p 16.

sur lequel repose le Livre blanc et proposent au contraire celui de « la défense et la politique étrangère ». La France doit avoir selon eux une diplomatie préventive qui consiste « à anticiper les conflits avant qu'ils ne se développent, en utilisant les ressorts de la diplomatie ». Le principe de « résilience » consistant à préparer la population est aussi dénoncé car il conduit à une militarisation de la société. Ils attendent les propositions du président sur l'Europe de la défense et l'OTAN.

Les militaires sont intervenus pendant la préparation et lors de la sortie du Livre blanc. La critique des marins porte sur la présence permanente de la flotte française sur tous les océans et par conséquent sur le nombre de frégates. Pour eux la France ne doit pas rater un rendez-vous de plus avec son histoire maritime. L'amiral Laurent Mérier (2S), ancien Commandant de la zone maritime de l'Océan Indien, affirme qu'il faut une trentaine de frégates pour sécuriser les routes maritimes ;⁷⁰ or le Livre blanc ne propose que 18 frégates de premier rang !⁷¹ Michel Rocard, ancien Premier ministre prend la défense de la Marine pour expliquer la nécessité de se doter d'un deuxième porte-avions et ce pour deux raisons : Nous perdons progressivement nos bases terrestres à travers le monde et c'est le seul outil qui soit capable de répondre aux nombreux conflits actuels⁷². Il suggère de le financer en faisant des économies sur l'armement nucléaire.

Le général Jean-Claude Thomann (2S) défend l'armée de Terre qui, selon lui, risque de faire les frais de la réforme. En effet écrit-il, « compte tenu du piètre état de nos finances et sous la pression des lobbies aéronautiques, naval et nucléaire, les propositions de la commission s'orientent vers une réduction drastique des capacités déjà souvent résiduelles de nos forces terrestres »⁷³. Il regrette l'abandon du « projet Armées 2015 » et dénonce les conséquences des différents arbitrages réalisés au détriment de l'armée de terre. « Nous avons aujourd'hui les unités terrestres les moins bien équipées du monde occidental ». Si on réduit une nouvelle fois ses effectifs, l'armée de Terre « sera vouée à jouer les auxiliaires des Anglo-Saxons ». Il pense encore possible de « tempérer les conclusions des thuriféraires de la réforme » et en profite pour expliquer que le porte-avions et le Rafale « ne semblent pas être les outils les plus prioritaires pour lutter contre les terroristes et gagner la confiance des populations tant dans le monde que sur le territoire national ».

Le ministre de la défense ne trouve aucun haut gradé de l'état-major pour répondre à l'article du général Thomann. Le mécontentement chez les militaires est tel que le président Sarkozy décide d'adresser personnellement à tous les personnels relevant du ministère de la défense, une lettre en date du 30 mai 2008 dans laquelle il leur explique la démarche de modernisation entreprise dans les armées⁷⁴.

⁷⁰ Amiral Laurent Mérier (2S), « Donnons-nous les moyens de sécuriser nos routes maritimes » in *Le Figaro* du 9 avril 2008.

⁷¹ In *Livre blanc*, op cit, p. 226.

⁷² Michel Rocard, « Oui à un second porte-avions financé par le nucléaire » in *Le Figaro* du 12 juin 2008.

⁷³ Jean-Claude Thomann, « Menace sur notre capacité militaire » in *Le Monde* du 13 mai 2008.

⁷⁴ « Lettre du chef des armées », site de la présidence de la République. Elle est intégralement reproduite in *Armées d'aujourd'hui* N°332, juillet-août 2008, p. 3.

Quelques jours après la sortie du Livre blanc, un groupe d'officiers généraux et supérieurs publie sous le pseudonyme de « Surcouf » un article dans le quotidien *Le Figaro*⁷⁵ qui suscite une agitation dans les milieux de la défense. Le ministre de la défense, Hervé Morin réagit aussitôt et demande une enquête à la Direction de la Protection et Sécurité de la Défense (DPSD) mais aussi à la Direction de la sécurité du territoire (DST) qui dépend du ministère de l'intérieur, pour rechercher les officiers qui se cachent derrière ce pseudonyme. « Ils devront assumer la violation du devoir de réserve imposé par la loi et le statut militaire ». Mais le chef d'état-major des armées, le général Georgelin, déclare à la radio Europe1 « Je ne veux pas de chasse aux sorcières dans les armées »⁷⁶.

Ces officiers estiment que « la volonté présidentielle a été largement dénaturée par ceux, politiques, militaires ou personnalités qualifiées, qui avaient la charge de la mettre en œuvre ». Ils dénoncent le refus des politiques ces dernières années de pratiquer « une étude capacitaire » au profit de « programmes d'équipement » ce qui a abouti à « une dépense publique considérable pour une utilité opérationnelle faible » et débouché sur une impasse financière. Ils dénoncent ensuite l'absence d'une politique cohérente d'intervention. Si le début du quinquennat a suscité l'espoir, les militaires sont déçus. En effet « la mission budgétaire de la Révision générale des politiques publiques (RGPP) ayant prévalu... sur la mission conceptuelle du Livre blanc ». Celui-ci souffre selon eux d'une quadruple incohérence :

La première est l'évolution générale des crises et les réponses adoptées dans le monde.

La deuxième est le rapport à la conflictualité où la guerre industrielle est remplacée par la « guerre bâtarde » qui exige des effectifs des forces terrestres plus nombreuses et une capacité de projection aérienne et navale plus affirmée. L'absence d'une véritable analyse « conduit le modèle 2008 à n'être que la version dégradée du modèle 1996, lui-même version amoindrie du modèle 1989 ».

La troisième est le retour de la France dans l'OTAN avec une capacité militaire affaiblie. C'est, pour eux, abandonner aux Britanniques le leadership militaire européen.

Enfin la quatrième est la disparition des bases en Afrique qui affaiblit notre position sur ce continent ; elle nous empêchera de prévenir les crises et augmentera le coût de nos interventions.

En conclusion, ils estiment que cette commission « a simplement abouti à une réduction homothétique du format des armées. Au mieux, nous serons mieux renseignés, mais nous pourrions moins agir ». Que proposent-ils ? Pour eux « Il eût fallu, au contraire, mieux définir les ambitions militaires de la France, puis ses priorités géostratégiques, y compris en termes concrets, en désignant les théâtres utiles » et d'en déduire un modèle d'armée et ses équipements.

⁷⁵ Groupe Surcouf, « Livre blanc sur la défense : une espérance déçue » in *Le Figaro* du 19 juin 2008, p. 14.

⁷⁶ Voir le blog de J-D Merchet sur le site Internet du quotidien Libération : « Secret défense » des 6 et 8 juin 2008. Voir aussi d'Isabelle Lasserre, « Des officiers de Surcouf auraient été identifiés » in *Le Figaro* du 11 juillet 2008.

Une ambition démesurée ?

Si ces cinq rapports donnent une vision « impressionniste » de la nouvelle politique de défense de la France, en réalité le lien conceptuel repose sur « la stratégie de sécurité nationale », concept globalisant où se regroupent la politique de défense mais aussi la politique de sécurité intérieure, la politique étrangère et la politique économique. L'élargissement du concept de sécurité au-delà du militaire à tous les domaines de la société risque de ne plus être opératoire. Une première tentative, plus modeste, avait été celle de l'ordonnance du 7 janvier 1959, qui n'avait pas apporté de résultats probants.

Il semble bien que les réalités financières dictent le format des armées, impliquant à chaque fois une réduction du nombre des unités, des effectifs et des armements. Mais, nous explique-t-on, cette réduction n'est pas si grave car la France n'intervient plus seule mais dans le cadre de coalitions.

Les ambitions fixées par le Livre blanc de 2008 paraissent encore une fois, surdimensionnées par rapports aux capacités financières du pays qui ne seront pas compensées par la défense européenne voire de la participation à l'OTAN. L'Union européenne n'a toujours pas réussi à atteindre les objectifs du conseil d'Helsinki des 10-11 décembre 1999, à savoir 60.000 hommes projetables. Comme chaque pays de l'Union réduit le format de ses armées, on ne voit pas comment la Politique Européenne de Sécurité et de Défense (PESD) pourra compenser la réduction des efforts nationaux. Cette faiblesse ne permettra pas aux Européens de négocier en position de force pour revendiquer un partage des pouvoirs au sein de l'OTAN.

*

Retour sur les qualifications des « personnalités qualifiées ».

Réflexions autour de la commission du Livre blanc sur la Défense

Arnaud Le Gall

Centre de Recherches Politiques de la Sorbonne (CRPS),
Université Paris 1 (Panthéon-Sorbonne)

Si le Livre blanc sur la Défense et la Sécurité Nationale de 2008 a pu interpellé par les ruptures stratégiques et capacitaires qu'il induit, on s'est peu intéressé aux producteurs de ce document, et donc aux types d'expertises mobilisées pour son élaboration. Cet article portera donc moins sur le contenu du Livre blanc que sur la commission chargée de l'élaborer. Nous nous focaliserons sur le groupe des « personnalités qualifiées », qui vient compléter, dans l'organigramme de la commission, celui des membres présents « au titre de la représentation nationale », comptant deux députés et deux sénateurs, ou « au titre des administrations », qui regroupe les responsables de diverses subdivisions administratives des ministères de l'Intérieur, des Affaires Etrangères, de l'Economie, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, de la Défense, et du Budget. Parce qu'elle ne repose pas sur des nominations automatiques reflétant les hiérarchies administratives étatiques, la catégorie des « personnalités qualifiées », qui s'est accrue depuis le Livre blanc de 1994, est plus malléable que les deux précitées. C'est pour cette raison qu'elle est la plus à même de nous renseigner sur les types d'expertises recherchés au sein de la commission, et donc sur ses critères de sélection, officiels et officieux.

Précisons que nous n'entendons pas nous confronter ici à la tâche de démêler les influences de telle ou telle personne au sein de la commission. Les conditions sont rarement réunies pour observer des situations de prise de décision, a fortiori au sujet des questions de défense. Ce choix s'inscrit plus fondamentalement dans des options épistémologiques, qui entendent dépasser certains présupposés : ceux-ci s'enracinent dans la reprise non questionnée de l'opposition classique illustrée par Weber entre les figures du « savant » et du « politique »⁷⁷. En effet, beaucoup d'études sur l'expertise supposent *a priori* l'existence dans les situations d'expertise de deux catégories d'acteurs distinctes

⁷⁷ Pour une lecture critique de la lecture et de la traduction de Weber proposées par Raymond Aron et Julien Freund, qui l'ont introduit en France, voir la nouvelle traduction d'Isabelle Kalinowski. Max Weber, *La science comme profession & vocation*. Suivi de *Leçons wébériennes sur la science et la propagande*, par Isabelle Kalinowski, Marseille, Agone, 2005.

interagissant sans se chevaucher⁷⁸. C'est au service de cette vision unilatérale qu'est généralement mobilisé le triptyque établi par Habermas⁷⁹ entre : « modèle décisionniste », dans lequel le politique prime ; « modèle technocratique », censé décrire des situations au cours desquelles le personnel politique se réduirait au rôle d'exécutant dans les mains d'une « intelligentsia scientifique » ; « modèle pragmatique », sorte de troisième voie idéale « dans laquelle les spécialistes ne sortiraient pas de leur rôle de techniciens proposant des moyens et dans laquelle les fins seraient l'objet d'une large discussion civique inspirant les décisions des responsables politiques « passant commande » aux savants en fonction des « besoin de la pratique »⁸⁰.

Présupposant que toute situation d'expertise implique un compromis entre des logiques scientifiques et des logiques politiques initialement disjointes, cette approche oublie qu'il existe aussi des lieux d'institutionnalisation d'une science d'Etat et, se focalisant sur l'objectif affiché de « rationalisation des choix publics », s'interdit d'appréhender l'expertise comme un outil potentiel de renforcement du pouvoir symbolique d'une politique. Car si de tels documents ont prétention à dire le vrai et à prescrire des politiques « adaptées à la réalité », il n'est pas inutile de rappeler que « s'il y a une vérité, c'est que la vérité est un enjeu de luttes »⁸¹ au sein desquelles la mobilisation de compétences expertes est une ressource parmi d'autres. En d'autres termes, il faut prendre au sérieux l'idée que, loin de se fonder sur un simple enregistrement d'une réalité stratégique dont la définition ne ferait pas problème, le Livre blanc contribue à construire cette réalité. De plus, pour des acteurs en situation d'expertise, la lutte pour la vérité du monde social constitue rarement une fin en soi, ce qui doit nous amener à considérer plus largement l'expertise comme un « fait social total », combinant des enjeux, plus ou moins disjointes, d'ordres politiques, économiques, professionnels et idéologiques.

Cette approche constitue la toile de fond de l'article, qui vise à restituer très grossièrement les logiques qui nous semblent avoir été au principe de la composition de la commission du Livre blanc. Il s'agira dans un premier temps de dégager la structure du groupe des « personnalités qualifiées », en comparant les titres qu'elles affichent avec ceux qu'elles détiennent ou qu'elles ont détenus⁸², afin de questionner l'hétérogénéité affichée d'un groupe censé diversifier la composition de la commission. Les sélections opérées parmi leurs titres nous renseigneront ainsi sur l'image que la commission a voulu donner

⁷⁸ Pour une approche de ce type, voir par exemple Christiane Restier-Melleray, « Experts et expertise scientifique. Le cas de la France », *Revue française de science politique*, 1990, vol.40, n°4, pp.546-585. Précisons que cette opposition initiale implique elle-même des oppositions, telle celle entre « offre » et « demande » d'expertise, qui interdisent de comprendre pleinement les situations qui ne rentrent pas dans ce cadre, comme lorsque experts et commanditaires offrent une forte proximité sociale. Pour un exemple d'analyse dépassant ces dichotomies, voir Gilles Massardier, *Expertise et aménagement du territoire. L'Etat savant*, Paris, L'Harmattan, 1996.

⁷⁹ Jürgen Habermas, *La technique et la science comme idéologie*, Paris, Gallimard, 1973.

⁸⁰ Christiane Restier-Melleray, *op.cit.*, pp. 548-549.

⁸¹ Pierre Bourdieu, « Une classe objet », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°17/18, 1977, pp.1-5

⁸² En d'autres termes, il s'agit de « substituer à la liste nominale des agents, cet objet sociologiquement construit que constitue l'ensemble des positions sociales qu'ils occupent », Luc Boltanski, « L'espace positionnel: multiplicité des positions institutionnelles et habitus de classe », *Revue française de sociologie*, vol.14, n°1, 1973, p.3-26, p.5.

d'elle-même⁸³. Dans un second temps, nous verrons que l'homogénéité du groupe des experts s'accompagne d'une relative fermeture de l'espace des stratégies pensables retenues par la commission.

Noblesse d'Etat et Livre blanc : la reproduction de « l'inédit »

Notons au préalable que la catégorie des « personnalités qualifiées », qui dans le Livre blanc de 1994 s'intitulait celle des « personnalités », a connu une augmentation substantielle puisqu'elle comptait 6 membres en 1994 contre 19 en 2008⁸⁴. Cette augmentation doit être rattachée, au moins pour partie, à la volonté affichée de Nicolas Sarkozy de donner à la commission un « format et une composition inédits »⁸⁵, résidant notamment dans plus d'« ouverture » et de « diversité »⁸⁶. Usant de certaines oppositions récurrentes de l'idéologie dominante, telle celle entre « ouvert » et « fermé »⁸⁷, le chef de l'Etat entendait, entre autres, « sortir des cercles fermés et des réflexions en chambre »⁸⁸. S'il serait trop long de revenir sur les raisons profondes, renvoyant à sa propre trajectoire, qui peuvent amener le chef de l'Etat à développer cette conception, il n'en reste pas moins intéressant de confronter ici le discours à la pratique.

Pour qui s'en tient aux titres affichés par les « personnalités qualifiées », l'objectif déclaré du président de la République, si tant est qu'il soit mesurable, semble globalement respecté. En effet, parmi les 19 membres de cette catégorie, on compte trois militaires, trois avocats-écrivains, deux responsables académiques, trois chercheurs membres d'instituts de recherche privés, le président de l'Institut des Hautes Etudes de Défense Nationale, deux membres du Commissariat à l'Energie Atomique, un ancien chef d'entreprise, et enfin quatre hauts fonctionnaires, parmi lesquels deux diplomates. Cette commission semble bien mobiliser des profils et des compétences divers.

Mais, tant en ce qui concerne le volume que la structure de leur capital, les « personnalités qualifiées » occupent pour la plupart une surface sociale plus

⁸³ *Ibid.*, p.6.

⁸⁴ Voir les listes en annexes. Précisons ici que nous n'avons pas, dans le cadre de ce travail, pu tester sérieusement l'hypothèse selon laquelle, en s'entourant d'un groupe secret d'experts avec lequel il a travaillé en parallèle de la commission officielle durant dix mois, le conseiller d'Etat Jean-Claude Mallet, Président de la commission du Livre Blanc, aurait souhaité « s'entourer d'experts incontestables, à même de le rassurer sur sa "hantise : louper une très grosse évolution stratégique, en étant pris en main par une pensée trop conformiste" ». En d'autre terme, Jean-Claude Mallet aurait cherché à ne « pas être plombé par les penseurs officiels ». Cf. Jean Guisnel, « Dans le plus grand secret, un groupe occulte a épaulé la commission du Livre blanc », *Le Point.fr*, 18 juillet 2008. Si la composition de ce « groupe secret », dont il est impossible de démêler la part réelle qu'il a prise à la production du Livre Blanc, semble offrir une diversification relative par rapport aux profils de la commission officielle, elle n'en remet pas moins en question les conclusions énoncées ici sur les critères de sélection ayant eu cours à cette occasion.

⁸⁵ Nicolas Sarkozy, allocution à l'occasion de l'installation de la commission. Palais de l'Élysée, 23 août 2007. Site Internet de la présidence de la République.

⁸⁶ C'est également dans cette optique qu'ont été réalisées les auditions, retranscrites dans le Livre Blanc, effectuées par la commission auprès de nombreuses personnalités françaises et étrangères issues des univers politique, militaire, diplomatique, et scientifique. In Volume 2 : *Livre Blanc. Les Débats*, Paris, éditions Odile Jacob - La documentation française, 2008, 415 p.

⁸⁷ Pierre Bourdieu, Luc Boltanski, « La production de l'idéologie dominante », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol.2 (n°2), 1976, p.39.

⁸⁸ Nicolas Sarkozy, *op.cit.*

importante que celle que nous laissent entrevoir les titres mis en avant. Une analyse sommaire des titres non affichés par les agents révèle une homogénéité plus importante du groupe, et laisse deviner les logiques qui ont réellement présidé à la construction de ce groupe. Si l'on met de côté les militaires, 12 des 16 civils sont passés par une grande école parmi les plus prestigieuses⁸⁹, et 7 appartiennent ou ont appartenu à un grand corps. Presque la moitié des «personnalités qualifiés» exercent ou ont exercé des fonctions dans une entreprise privée à un moment donné de leur carrière. La plupart d'entre eux, et notamment les trois membres d'instituts d'expertise privés représentés ici⁹⁰, sont passés par des cabinets ministériels, par l'administration, notamment au sein d'organismes de prospective intégrés à une sphère étatique dont les pôles intellectuels se sont fortement développés depuis la seconde guerre mondiale⁹¹, tels la Délégation aux Affaires Stratégiques du Ministère de la Défense (DAS), le Commissariat à l'Energie Atomique (CEA), ou encore le Centre d'Analyse et de Prévision du quai d'Orsay (CAP), forums hybrides qui constituent autant de lieux d'échanges entre hauts fonctionnaires et experts souvent dit « non étatiques », mais dont on voit que, au moins pour ceux présents ici, ils sont souvent « contre l'Etat, tout contre »...⁹².

La présentation que la commission donne d'elle-même ne recoupe pas, à l'évidence, l'ensemble de la surface sociale réellement occupée par ses membres. Alors que leur présence pouvait laisser supposer au départ une volonté de mise en commun de diverses compétences supposées nécessaires à la production d'un tel document, les «personnalités qualifiées» présentent pour la plupart une multipositionnalité caractéristique des membres de la classe dominante, qui tend à rapprocher les habitus d'acteurs issus en apparence de mondes différents.

L'espace restreint des stratégies pensables : L'exemple des « liens transatlantiques »

En favorisant « l'importation et l'exportation des agents d'un champ à l'autre, donc la circulation des langages, des manières, des thèmes et des questions, cette multipositionnalité concourt à la production des problématiques communes à la classe dominante dans son ensemble »⁹³. Aussi, si leur position relativement élevée dans la hiérarchie sociale n'explique pas à elle seule une présence qui laisse supposer une maîtrise, au moins dans leurs grandes lignes, des enjeux géopolitiques tels qu'ils sont perçus au sommet de l'Etat, elle n'en semble pas moins avoir constitué un critère de sélection incontournable.

⁸⁹ 9 d'entre eux sont des anciens élèves de l'Ecole Nationale d'Administration, 2 de l'Ecole Polytechnique, 1 de l'Ecole normale supérieure.

⁹⁰ Dont l'un est énarque, passé par le CAP, par un cabinet ministériel et par une grande entreprise, l'autre polytechnicien, fondateur du CAP etc., et le troisième diplômé de science po ayant travaillé à la DAS.

⁹¹ Sur la notion de « pôle intellectuel », renvoyant à l'apparition dans les administrations d'Etat d'institutions dont la fonction est d'élaborer des cadres théoriques pour l'action, de produire ou de commander des travaux de prospective etc., voir Gilles Massardier, *op.cit.*

⁹² *Ibid.*

⁹³ Luc Boltanski, *op.cit.*, p.25

C'est pourquoi, même si rien ne nous permet d'affirmer l'absence de divergences relatives entre les membres de la commission sur des points particuliers⁹⁴, notamment parce que le « discours dominant doit son efficacité proprement symbolique au fait qu'il n'exclut ni les divergences ni les discordances »⁹⁵ tant que celles-ci sont énoncées dans les limites de schèmes générateurs communs non questionnés, ses membres étaient disposés à partager l'essentiel, c'est-à-dire une manière de poser les problèmes stratégiques, un accord sur ce qui fait problème, donc sur ce dont on parle et ce dont on ne parle pas, une proximité sémantique etc. C'est en cela que réside la force, et l'apparente objectivité des discours produits dans ces « lieux neutres » que sont les commissions qui se sont multipliées depuis la seconde guerre mondiale⁹⁶.

Ainsi, si les problèmes stratégiques sont posés d'une manière qui laisse la porte ouverte à certaines discordances, les croyances profondes sur lesquelles reposent les thèses retenues demeurent indiscutées. Parce qu'elle a constitué l'un des enjeux autour desquels se sont cristallisées les réactions lors de la parution du Livre blanc, la question de la position à adopter vis-à-vis de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) peut être prise comme exemple des développements qui précèdent. Traitée spécifiquement dans le chapitre 5 du document—intitulé « La rénovation transatlantique »—, l'alliance atlantique y est décrite comme un dispositif ayant « permis, pendant quarante ans, de préserver l'indépendance et la liberté de l'Europe occidentale », et est d'emblée présentée comme un dispositif « essentiel à la sécurité de la France » et complémentaire de l'Union européenne. Une fois cette première sélection établie, qui fixe le cadre au sein duquel toutes les options qui suivent se situeront, les auteurs établissent « deux positions extrêmes [qui] doivent être écartées » : « l'une assignerait à l'Union européenne la simple tâche d'être l'agence civile de l'OTAN » ; « l'autre demanderait à l'Union européenne d'assumer la mission d'autodéfense collective de ses membres ». Taisant la sélection opérée au préalable dans l'espace des stratégies possibles, le document établit un « juste milieu » entre deux positions posées comme « extrêmes ». Ceci permet d'accorder toutes les apparences de l'objectivité à un discours politique, qui ne fait en réalité que s'inscrire dans le « jeu du consensus »⁹⁷. Depuis la fixation de l'orthodoxie gaullienne, ce consensus interdit aux décideurs qui se démarquent de celle-ci, de la faire d'une manière trop ostensible. Dans le cadre de la remise en question, à partir de la présidence de Giscard d'Estaing, du noyau dur de l'orthodoxie gaulliste, l'« option européenne » a ainsi toujours servi dans les discours à contrebalancer l'image, impopulaire, d'un renoncement de fait à la souveraineté au bénéfice de l'Alliance Atlantique. Sur ce strict point, le Livre blanc de 2008 n'apporte guère de nouveauté. Il ne fait que confirmer le renversement, entamé depuis longtemps, des rapports de forces entre « souverainistes » et « atlantistes ».

⁹⁴ Nous mettrons de côté ici la question de la démission des deux membres élus, qui tient au moins pour autant à des raisons purement politiques qu'à un désaccord de fond avec les membres de la commission, comme l'indique l'explication qu'en donne l'un des démissionnaires, le sénateur socialiste Didier Boulaud. Cf. « Livre blanc sur la Défense: "Une coquille vide" », *L'Express.fr*, 9 avril 2008.

⁹⁵ Pierre Bourdieu, Luc Boltanski, op.cit., pp.4-5.

⁹⁶ Ibid

⁹⁷ Michel Dobry, « Le jeu du consensus », *Pouvoirs*, n°38, 1986, pp.47-66.

Il ne s'agit pas ici de déplorer les prises de positions d'un document qui n'est pas censé développer des analyses répondant aux critères en vigueur dans le champ scientifique, ce qui supposerait de restituer l'ensemble des positions recensées sur cette question, et dont le propos est bien de prescrire une stratégie militaire à long terme. Il n'en reste pas moins important de restituer l'espace des prises de positions possibles dans lequel doit s'inscrire tout expert souhaitant accéder à ce type de commissions, et susceptible d'avoir franchi le filtre préalable que constituent les droits d'entrées socioprofessionnels. Des prises de positions remettant en cause les schèmes mêmes des conceptions stratégiques dominantes, ne peuvent qu'amener leurs auteurs à être quasi mécaniquement écartés d'un groupe dont certains des critères de constitution sont nécessairement tus.

*

Annexes

1- « Personnalités » membres de la commission de 1994, suivies des titres affichés :

Thierry de Montbrial, **directeur de l'IFRI** ; Raymond Lévy, **président d'honneur de Renault S.A.** ; Jean Prada, **cour des comptes** ; Gabriel Robin, **ambassadeur** ; général Mary-Jean Voinot, **inspecteur général des armées** ; Michel Alliot, **recteur d'académie**.

2- « Personnalités qualifiées » membres de la commission de 2008, suivies des titres affichés :

Benoît d'Aboville, **conseiller maître à la cour des comptes, ancien ambassadeur de France à l'OTAN et en République Tchèque** ; Nicolas Baverez, **avocat** ; Olivier Darrason, **président de l'IHEDN** ; Olivier Debouzy, **avocat** ; Alain Delpuech, **directeur, conseiller de l'administrateur général du CEA** ; Thérèse Delpech, **directrice des affaires stratégiques au CEA** ; Jean-Martin Folz, **ancien PDG de PSA Peugeot Citroën** ; Général Pierre Garrigou-Grandchamp, **commandant de la formation de l'Armée de terre** ; François Heisbourg, **conseiller spécial à la FRS** ; Danièle Hervieu-Léger, **directrice de l'EHESP** ; général Patrice Klein, **commandant de la région aérienne sud et directeur central du matériel des armées** ; Thierry de Montbrial, **directeur de l'IFRI** ; Bernard Pêcheur, **conseiller d'Etat, ancien secrétaire général du ministère des finances, ancien directeur général de la fonction publique** ; Maurice Quénet, **recteur de l'académie de Paris** ; Christine Roger, **ambassadrice, représentante permanente de la France au Comité politique et de sécurité de l'union européenne à Bruxelles** ; Bruno Racine, **conseiller maître à la cour des comptes, président de la BNF** ; amiral Edouard Scott de Martinville, **chargé de mission auprès du ministre de la défense** ; François Sureau, **avocat, écrivain** ; Bruno Tertrais, **maître de recherche à la FRS et chercheur associé au CERI**.

Défense & Stratégie

*Revue électronique publiée depuis mars 2002 par
l'Observatoire Européen de Sécurité*

Comité de Rédaction

Patrice Buffotot, directeur de l'Observatoire européen de sécurité
David Hanley, professeur à l'université de Cardiff
Jean Klein, professeur émérite à l'université de Paris 1
Jean-Pierre Maury, professeur à l'université de Perpignan
Pere Vilanova, professeur à l'université de Barcelone

Pour nous contacter

Observatoire Européen de Sécurité
Centre de Recherches Politiques de la Sorbonne (CRPS)
(UMR – CNRS 8057)

Centre Sorbonne
Université de Paris 1 (Panthéon-Sorbonne)
12 Place du Panthéon 75231 Paris Cedex 05

Par Téléphone : 33 (1) 40.46.33.45

Par Internet : buffotot@univ-paris1.fr

Pour consulter les anciens numéros sur Internet :

<http://m.jp.univ-perp.fr>