

## *DEFENSE & STRATEGIE*

### Sommaire

#### Editorial :

#### L'Europe en péril ?

Patrice Buffotot p 2

#### Colère et ressentiments en Angleterre. Le référendum de juin 2016 sur le Brexit.

David Hanley p 5

#### Retour sur la mesure de l'effort de défense. Variations françaises sur un thème imposé.

Jacques Aben p 29

#### Dossier : « *La défense et la campagne présidentielle* »

#### La défense et la sécurité dans les programmes des candidats à l'élection présidentielle.

Jean-Pierre Maury p 46

#### La crise du modèle militaire français, véritable enjeu des présidentielles de 2017 ?

Patrice Buffotot p 59

#### Elections présidentielles et défense ou le fantasme des « 2% du PIB ».

Jacques Aben p 71

#### Notes de lecture

p 81

## EDITORIAL

### L'Europe en grand péril ?

Symbole important, la Grande-Bretagne a déposé le 29 mars dernier sa demande officielle de sortie de l'Union européenne avec l'activation de l'article 50 du traité de Lisbonne alors que les chefs d'Etat européens venaient de commémorer, le 25 mars, le 60<sup>e</sup> anniversaire du traité de Rome.

Le départ d'un grand pays de l'Union européenne, porte un coup sévère à ce que l'on a appelé la construction européenne. David Hanley nous retrace comment les Britanniques en sont arrivés à cette décision du Brexit et nous en montre toutes les conséquences aussi bien internes à la Grande-Bretagne que pour l'Union européenne. Mais il n'y a pas que le départ de la Grande-Bretagne qui fragilise l'Union européenne. Cette dernière est en crise et les responsables politiques européens sont dans l'incapacité d'apporter des solutions appropriées. Ils ne savent que répéter les mêmes palinodies à savoir qu'en dehors de l'UE, il n'existe point de salut. Nous sommes face à une grave crise intellectuelle des responsables politiques européens qui se révèlent dans l'incapacité de répondre à cinq enjeux majeurs auxquels nous sommes confrontés.

Le premier enjeu est le vieillissement de l'ensemble de la population européenne qui ne croit plus en son avenir et refuse de se reproduire, ce qui s'assimile à un suicide politique.

Le deuxième enjeu est la vague d'immigration que connaît actuellement une partie de l'Europe. Pour certains économistes l'immigration est une solution pour faire face au manque de main d'œuvre, causé par le déclin démographique. L'apport de populations immigrées permettrait de poursuivre l'essor de nos économies. C'est le cas notamment de l'Allemagne. Ces économistes rêvent aussi de constituer des pôles économiques régionaux peuplés d'un milliard d'habitants, seul niveau viable, selon eux, dans le cadre d'une économie mondialisée. Cette immigration soulève en contrepartie pour certains chercheurs un défi anthropologique majeur qui n'est absolument pas pensé par les Européens. Si l'on prend l'exemple des Japonais, ces derniers préfèrent axer leur développement sur la robotisation au lieu de l'immigration.

Le troisième enjeu est la globalisation. L'Union européenne n'a pas de stratégie pour défendre les intérêts européens dans la

globalisation qui se met en place à la différence de la Chine ou des Etats-Unis.

Le quatrième enjeu qui en découle est de penser l'Europe en tant que grande puissance mondiale. Il est évident que sa puissance économique lui permettrait de devenir une puissance politique mais on constate que la majorité des Européens est réticente à cette conception. La France a soutenu ce concept mais face aux réactions négatives de ses partenaires, le Premier ministre Jean-Pierre Raffarin a utilisé le 1<sup>er</sup> octobre 2004 devant les auditeurs de l'IHEDN, le concept plus rassurant de « puissance tranquille », concept inventé par Tzvetan Todorov.<sup>1</sup> Mais cet artifice linguistique n'a pas pour autant modifié la position des Européens dans ce domaine. Pourtant des puissances extérieures œuvrent pour que l'Union européenne demeure une puissance faible et malléable. A cela s'ajoutent des forces politiques internes à l'Europe qui entendent suivre l'exemple britannique pour sortir de l'Union européenne et mettre un terme à cette construction européenne.

Le cinquième enjeu est l'élaboration d'une conception géopolitique propre à l'Europe. On constate que cet objectif n'intéresse pas les responsables politiques qui sont dans l'incapacité d'avoir une vision géopolitique à long terme, non seulement pour leur propre pays, mais aussi au niveau collectif, pour l'Europe. Des puissances aux volontés hégémoniques, (nous ne vivons pas en effet dans un monde irénique contrairement à ce que semblent croire une majorité d'Européens), vont s'engouffrer dans le vide stratégique que constitue l'Union européenne pour imposer leur politique à une Europe ectoplasme.

C'est dans ce contexte complexe que se déroule les élections présidentielles françaises où quatre candidats prônent la sortie de la France de l'Union européenne et où les sept autres veulent la réformer à des degrés divers mais ne répondent pas à ces enjeux.

Le thème de l'Europe a servi essentiellement de repoussoir, de « bouc émissaire » ou plutôt comme l'affirme Jean-Dominique Giuliani, président de la Fondation Robert Schuman, comme « le révélateur d'un mal-être hexagonal, une sorte de miroir qui renvoie aux Français une image dégradée de leur ambition nationale ? »<sup>2</sup>

A l'occasion des élections présidentielles françaises des 23 avril et 7 mai 2017, nous avons décidé de constituer un dossier sur la défense. Jean-Pierre Maury présente les positions des onze

---

<sup>1</sup> Tzvetan Todorov, *Le nouveau désordre mondial. Réflexions d'un Européen*. Paris, Laffont, 2003, p.81.

<sup>2</sup> J-D Giuliani, in *Questions d'Europe*, N°430, 18 avril 2017, Editorial, « La France et ses tourments européens »

candidats à la présidentielle sur les thèmes de la défense. On constate à la lecture de ces tableaux que les questions de défense, parfois très détaillées pour certains candidats, sont traitées à la marge. Patrice Buffotot dresse un bilan du modèle de défense actuel et pose la question de sa pérennité. Faut-il l'améliorer ou en concevoir un autre ? Nous jouons en tout cas sa survie dans les années à venir. La majorité des candidats s'est ralliée à l'idée d'avoir un budget de la défense à 2% du PIB. Jacques Aben dans un premier article, « Retour sur la mesure de l'effort de défense » (p.29) décrit la complexité de la définition du périmètre du budget de la défense et dans un second article sur le « fantasme des 2% du PIB », souligne les ambiguïtés de cette mesure phare en faisant un test par simulation du passage à un budget de 2%. Il pose la question de savoir si cet effort est à notre portée et surtout si les politiques seront capables de trancher le dilemme bien connu entre ambition/compassion, c'est-à-dire entre du beurre ou des canons. On le voit la tâche du candidat qui sera élu le 7 mai sera rude, quel que soit le domaine, y compris celui de la défense. Le futur président devra faire accepter des décisions importantes pour l'avenir de la France à une population divisée.

### **Patrice Buffotot**

Directeur de l'Observatoire européen de Sécurité

#### **Notes de lecture N°41 – Printemps 2017 (voir p. 81)**

##### **1- Relations internationales :**

Joseph Laroche. *Les réalistes dans la théorie des conflits internationaux*

Thierry de Montbrial, Thomas Gomart, (sous la direction de) *Notre intérêt national. Quelle politique étrangère pour la France ?*

##### **2- Stratégie**

François Géré. *La pensée stratégique française contemporaine.*

##### **3- Guerres civiles**

Adam Baczko, Gilles Dorronsoro & Arthur Quesnay, *Syrie. Anatomie d'une guerre civile*

André Bourachot, Henri Ortholan. *Les deux sièges de Paris (1870-1871).*

## Colère et ressentiment en Angleterre: le référendum de juin 2016 sur le Brexit

### David Hanley

Professeur de Science Politique

Centre d'Etudes Européennes et Internationales, Université de Portsmouth

Impossible à l'observateur averti d'afficher aucune surprise devant le verdict tombé des urnes le 23 juin 2016. La défaite du statu quo venait depuis un certain moment, et le mouvement des sondages dans les derniers jours de la campagne laissait pressentir le pire. 51.9% des voix exprimées vont au *brexit* (sortie de l'Union Européenne); ces 17.4 millions de voix sont suffisantes pour vaincre les espoirs des 16.1 millions qui avaient voté *remain*. Disons d'emblée que seuls 73% des inscrits ont voté ; à la différence, d'ailleurs, du référendum sur l'indépendance écossaise de septembre 2014, les 16-18 ans n'ont pas eu le droit de voter. Quand on ajoute le fait que peut-être 10% de ceux susceptibles de voter sont disqualifiés, soit par leur propre désinvolture soit par les règlements introduits par les conservateurs depuis 2010 en vue de rendre plus difficile l'inscription sur les listes électorales, il est difficile de soutenir, comme le font inlassablement depuis juin les hérauts du *brexit*, que cela représente la volonté incontestable (et irréversible !) du peuple britannique. Nous vivons pourtant dans un système électoral on ne peut plus brutal, où il suffit de 35% des voix pour avoir une majorité parlementaire durant la législature. Les Britanniques ont l'habitude de ce *winner-takes-all* ; bon nombre des vaincus (heureusement pas tous) plient donc doucement l'échine et laissent faire les vainqueurs.

Nous allons examiner d'abord le contexte de ce scrutin, avant d'en analyser les résultats. Dans une deuxième partie, nous nous pencherons sur l'action du gouvernement britannique depuis juin. Mme Theresa May a beau dire que 'brexit means brexit' ; ce poncif

recèle en fait une absence de stratégie à terme. Les démarches du pouvoir suggèrent que les adeptes du *brexite* ont été surpris par leur victoire et qu'ils n'avaient pas du tout songé aux conséquences – économiques, politiques et stratégiques – de cette décision<sup>3</sup>. D'où l'impression que la politique se fait à l'improviste ; on navigue à vue sans une idée précise de la destination. Il faut remarquer dès maintenant que toute analyse ne saurait être que provisoire, tant que les négociations entre le Royaume-Uni (R-U) et les 27 n'auront pas commencé et que le gouvernement May continue de cacher son jeu le plus possible. Cela dit, certaines actions déjà entreprises permettent quelques spéculations sans doute pas trop invraisemblables.

### **1- Le contexte du référendum : un pari téméraire ?**

Le recours au plébiscite peut sembler bizarre dans un pays à forte tradition parlementaire comme le R.-U., où les députés estiment incarner la souveraineté nationale. En y regardant de plus près cependant, on voit que cet expédient est utilisé en général quand un gouvernement éprouve des problèmes avec sa propre majorité ; le référendum devient en fait un moyen de résoudre des conflits au sein de son propre parti, en appelant au verdict – supposé définitif – du peuple souverain. C'est ainsi que E. Heath a imposé le premier référendum britannique en mars 1973 dans l'espoir de légitimer sa politique nord-irlandaise face aux nombreux sceptiques dans ses propres rangs<sup>4</sup>. H. Wilson, face à un parti travailliste scindé sur la question européenne, engagea une négociation peu contraignante avec Bruxelles, obtint quelques concessions et fit un référendum en 1975 sur l'adhésion du pays à la CEE qu'il emporta avec les deux tiers des voix ; ce qui calma – un temps – les blessures de son parti. Il est vrai que ce fut une autre époque. Mais le précédent Wilson a visiblement impressionné David Cameron, y compris le fait que Wilson avait permis à ses collègues du gouvernement de choisir leur camp dans la campagne; nombre de poids lourds de gauche (I. Benn, P. Shore, B. Castle) avaient plaidé pour ce qu'on n'appelait pas encore le *brexite*.

---

<sup>3</sup> Comme le remarque très justement François Heisbourg, « il est impossible pour une puissance moyenne post impériale de s'échapper au fait que la géographie, c'est aussi le destin » in « Brexit and European security », *Survival* 58,3, juin-juillet 2016, p. 19. À entendre pourtant les *brexite* on croirait que le R.-U pourrait faire comme si l'Europe avait tout bonnement cessé d'exister le 24 juin 2016.

<sup>4</sup> Seuls les 6 comtés d'Irlande du Nord furent concernés par cet exercice. La pratique ayant démontré son utilité, elle s'est vite généralisée au pays entier.

Le recours de David Cameron à l'instrument référendaire relève également non d'une option stratégique (D. Cameron serait modérément eurosceptique, c'est-à-dire qu'il ne voit pas d'autre avenir pour son pays qu'au sein de l'UE, même s'il est profondément critique sur certains aspects de celle-ci), mais du désir de liquider un problème au sein de son parti. Depuis l'accession du R-U. en 1973 certains conservateurs n'avaient jamais désarmé dans leur opposition à l'UE. Le chef de file des résistants fut J. Enoch Powell, politicien charismatique, de conviction souverainiste et bien capable d'attiser les passions racistes dans la poursuite de ses buts. E. Heath l'expulsa tout bonnement du gouvernement fantôme après un discours apocalyptique de 1967 prédisant la guerre raciale dans les rues d'Angleterre. Or, Powell savait rallier à la fois une Angleterre provinciale petite-bourgeoise et une base ouvrière perturbée déjà par les effets de l'immigration (noire et asiatique) sur le marché du travail et, plus vaguement à l'époque, sur l'identité. Cette alliance de deux Angleterres qui s'ignorent largement serait retissée à partir des années 1990 par une autre génération de souverainistes notamment l'UKIP (United Kingdom Independence Party)<sup>5</sup> ; elle devait peser lourd le 23 juin 2016.

Au sein du parti conservateur, l'opposition à l'UE avait augmenté à mesure que l'Europe devenait un dossier plus visible (notamment après Maastricht, où l'on vit la fin du « consensus permissif » qui avait permis aux élites technocratiques d'élaborer les étapes de l'unité européenne de façon plus ou moins invisible). Le gouvernement de John Major de 1992 à 1997, disposant d'une petite majorité, fut souvent mis à mal par un carré de députés eurosceptiques ; J. Major les combattit résolument en démissionnant et se faisant réélire chef du parti face à J. Redwood, intellectuel organique de la droite nationale. Cameron fut moins courageux. On dira à sa décharge que le contexte était devenu plus difficile ; les députés eurosceptiques étaient bien plus nombreux, mais surtout l'UKIP avait pris son essor, menaçant, croyait-on, bon nombre de sièges conservateurs. Et – réalité qui sous-tend tout l'essor des populismes/euroscepticismes - l'économie européenne peinait depuis la crise financière. Au lieu d'affronter carrément ses

---

<sup>5</sup> R. Ford & M. Goodwin, *Revolt on the Right: Explaining support for the Radical Right in Britain*, Londres, Routledge, 2014. Pour l'amalgame des électeurs différents, voir D. Hanley, « The UK Independence Party: Gathering up the Periphery » in P. Moreau et B. Wassenberg (dirs.), *European Integration and New Anti-Europeanism*, Stuttgart, Franz Steiner Verlag, 2016, pp. 113-130.

eurosceptiques, Cameron fit l'erreur d'exaucer leur exigence prioritaire, à savoir le référendum. Qui plus est, il commit deux erreurs de taille. D'abord il n'insista point sur l'imposition d'un seuil minimal ; typiquement dans les pays qui font des référendums sur le changement constitutionnel, ce seuil se situe au-dessus de 60%. Or, Cameron accepta qu'un vote pour le *brexit* de 50% + 1 des voix exprimées suffirait. En second lieu il négligea de donner le droit de vote aux 16-18 ans, ce groupe étant connu pour ses sympathies européennes. Il crut, naïvement, que le verdict populaire suffirait à résoudre pour de bon la question européenne qui suppurait au sein de son parti depuis des décennies. Et il croyait, encore plus naïvement, qu'il gagnerait son pari haut la main. Répondant à un J.-C. Juncker inquiet par sa démarche, Cameron l'assura qu'il n'y avait pas de souci : « I always win ! »<sup>6</sup>. Confiance absolue de ce membre architypique de la caste dirigeante anglaise, fort de son argent, de son éducation privée et de sa carrière dorée jusque-là sans fautes<sup>7</sup>. Sauf qu'il ne gagna pas. Et comme on a pu remarquer, en soumettant le parlement à un verdict populaire ponctuel mais contraignant, il sapa sérieusement l'autorité de celui-ci. Un des arguments-massue des souverainistes prétendait que la sortie de l'UE devait rendre ses droits souverains au parlement britannique; mais le plébiscite est le moyen le plus sûr de miner celui-ci. Il est devenu en effet impossible pour le parlement de s'opposer au *brexit* (en insistant par exemple sur un second référendum) ; même ses possibilités d'influer sur la forme que prendra la sortie sont contestées, voire dénoncées comme illégitimes par les hérauts du *brexit*, brandissant ce qu'ils prétendent être le verdict suprême et irréversible du peuple souverain, dont eux seraient naturellement les seuls interprètes valables<sup>8</sup>.

Toujours est-il que Cameron entama sa campagne dans un contexte difficile. Si l'appareil gouvernemental était pour le *remain*, de nombreux députés conservateurs (y compris les poids lourds que

---

<sup>6</sup> On a suggéré que Cameron comptait sur une bonne performance des libéraux britanniques en 2015, ce qui lui aurait permis de renouveler sa coalition avec ceux-ci. Vu la foi européenne inébranlable des libéraux, Cameron pourrait alors compter sur eux pour l'empêcher de faire son referendum. Malheureusement son parti anéantit les libéraux, mettant fin à ce beau stratagème.

<sup>7</sup> Susan Watkins voit « la désinvolture d'un groupe dirigeant habitué depuis longtemps à l'apathie et à la démoralisation des électeurs ». Voir son 'Casting Off?', *New Left Review* 100, juillet-août 2016, pp. 5-31.

<sup>8</sup> Erik Jones, « The Meaning of Britain's Departure », *Survival* 58, 4, août-septembre 2016, pp. 211-24. Jan-Werner Müller voit comme un des fondements idéologiques du populisme cette certitude qu'ont les populistes d'être les seuls interprètes authentiques de la *vox populi*.

furent les ministres Michael Gove et Boris Johnson) et a fortiori leurs électeurs, étaient pro- *brexit*. S'y joignit évidemment l'UKIP. Les pro *brexit* effectuèrent une division du travail ; leur campagne officielle « Vote Leave » parlait pour l'essentiel aux groupes plus aisés (lecteurs du *Times* ou du *Daily Telegraph*), mais l'appel à la petite-bourgeoisie et aux éléments plébéiens (lecteurs du *Daily Mail* ou du *Sun*) fut le fait de « Leave EU », chapeauté par Nigel Farage chef de l'UKIP et son commanditaire milliardaire Arron Banks. Cette stratégie à deux volets semble avoir bien mobilisé les différents publics ciblés. La campagne du *remain* avait pour lui les libéraux (laminés en 2015), les partis nationalistes et théoriquement le Labour. Sauf que celui-ci, capturé après la défaite de 2015 par son aile gauche sous la houlette de Jeremy Corbyn, fit une campagne on ne peut plus tiède en faveur de l'Europe. Les adversaires de Corbyn l'ont immédiatement blâmé pour la victoire du *brexit* ; ce jugement est excessif, bien que cet ancien gauchiste ait toujours en son for intérieur considéré l'UE comme un club capitaliste. Mais est-ce qu'une campagne plus vigoureuse aurait dissuadé un nombre suffisant du tiers des votants travaillistes qui finalement ont opté pour le *brexit* ?

## 2- Analyse électorale de la défaite de Cameron

Il est important de regarder la sociologie du vote du 23 juin, afin de comprendre les motivations des votants, surtout des partisans du *brexit*. Car les choix de ces derniers contraignent sérieusement les options d'un gouvernement chargé de mettre en exécution le mandat de sortir de l'UE.

Selon une veille blague, le référendum permet au mauvais électorat de donner la mauvaise réponse à des questions qui ne figurent pas sur le bulletin de vote. En effet, le propre de cet exercice est de mettre l'électeur devant un choix binaire – oui ou non, pour ou contre. Alors que la complexité du dossier nécessite une toute autre approche. Si par exemple le R.-U. devait quitter l'UE, ce serait pour aller vers quel autre rapport avec celle-ci ? Car il y a plusieurs possibilités – modèle suisse ou norvégien (qui diffèrent l'un de l'autre par ailleurs), simple recours aux normes de l'OMC, rester dans le marché unique et/ou l'union douanière ou en sortir. Sans parler d'un modèle inédit, confectionné exprès pour le R.-U<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Pour une analyse lucide et lisible des options – et des complexités de celles-ci, voir Ian Dunt, *Brexit: what the hell happens now?*, Londres, Canbury Press, 2016, pp. 46-100.

Pendant la campagne cependant, presque rien ne fut dit sur ces questions; le gouvernement ne voulait pas, évidemment, en les évoquant, faire entrevoir la moindre possibilité de la défaite. Les *brexit* pour leur part ont par conséquent pu en appeler aux émotions, tout en promettant des lendemains qui chantent. Ils ont pris des libertés considérables avec la vérité (exagérant le montant de la contribution britannique à l'UE, promettant de dépenser des sommes faramineuses (économisées grâce au *brexit*) sur les services de santé, déclarant que 80 millions de Turcs auraient bientôt le droit d'entrer au pays). L'australien Lynton Crosby, gourou électoral de Cameron qui lui a gagné les législatives de 2010 et 2015 a longtemps affirmé qu'en politique quand il y a conflit de raison et d'émotion, c'est la dernière qui l'emporte toujours<sup>10</sup>. Or, Cameron n'ayant pas eu l'idée de ré-emboucher Crosby pour le référendum, les *brexit* ont eu un boulevard pour jouer avec les ressentiments et les colères, longtemps refoulés, des Britanniques. C'est ainsi que les électeurs ont voté *brexit* pour beaucoup de raisons qui souvent ont peu à voir avec l'UE stricto sensu. Parmi celles-ci on peut distinguer un sentiment souverainiste, bien sûr, très souvent lié à une nostalgie pour une Angleterre<sup>11</sup> du passé, plus puissante et plus blanche<sup>12</sup>. Il y a la protestation contre la lente dégradation des conditions de vie et la précarisation croissante du travail, quoique cela doive bien davantage aux politiques d'austérité imposées par G. Osborne (chancelier de l'échiquier de Cameron) qu'aux actions de l'UE ; il est vrai qu'Osborne et les décideurs européens partagent le même fondamentalisme néo-libéral. Mais ceux qui croyaient voter en faveur d'une politique plus protectionniste et protectrice ont été accompagnés par une minorité significative, notamment du monde de la finance, qui voulait non la limitation mais une plus grande libération du marché ; leur rêve est de faire du R.-U. un Singapour occidental, paradis fiscal ouvert au capital hautement mobile (ce que les Anglais appellent 'hot money'). On distingue aussi cette hostilité

---

<sup>10</sup> Tim Ross, *Why the Tories won: the inside story of the 2015 election*, Londres, Biteback, 2015. p. 302.

<sup>11</sup> Nous disons bien l'Angleterre car dans la tête des *brexit* « anglais » et « britannique » semblent être des termes équivalents. Cet anglocentrisme a impulsé en partie le *brexit*, mais il est de plus en plus en décalage avec les autres parties non-anglaises du R.-U.

<sup>12</sup> Les *remain* ont singulièrement manqué de critiquer la notion de souveraineté. Ils ont permis aux *brexit* de la présenter comme un tout indivisible. Si jamais cela fut le cas à l'époque de l'Etat westphalien, il ne l'est plus depuis longtemps. Il fallait expliquer le partage de la souveraineté et la gouvernance à plusieurs niveaux (*multi-level governance*). Il est vrai que faire de la pédagogie en politique est bien plus difficile que de juxtaposer notre souveraineté contre leur volonté de l'abîmer.

envers la classe politique omniprésente à travers le monde développé. Sans oublier une motivation capitale, à savoir le rejet de la libre migration; sans égard au fait que les immigrés contribuent bien plus qu'ils ne consomment de la richesse nationale, leur présence était vécue dans certaine régions comme une intrusion, voire une menace à un style de vie britannique consacrée depuis toujours<sup>13</sup>. Le locus classicus de ces attitudes est sans aucun doute le ressentiment envers le 'plombier polonais', pointé du doigt comme l'immigré qui prend sans donner. Ce qui est absolument faux. Ces ouvriers de l'Europe de l'Est sont connus comme des travailleurs assidus et efficaces ; s'ils se trouvent en Angleterre, c'est pour faire un travail que les Anglais sont incapables de faire, et non pour émarger à la sécurité sociale, comme le laisse entendre une certaine presse. On était très content par ailleurs en 1940 de recevoir dans la Royal Air Force ces pilotes polonais qui ont combattu dans la bataille d'Angleterre et qui sont restés après 1945. Ce sentiment anti-immigrés bascule facilement dans la xénophobie et le racisme tout court, comme en témoignent les nombreux incidents racistes, y compris des meurtres, qui ont suivi l'annonce des résultats. Certains électeurs semblent avoir cru qu'en votant contre l'UE on allait pouvoir déporter tous les immigrés de couleur, citoyens britanniques établis depuis des décennies.

Parmi ce cocktail de motivations souvent contradictoires une chose semble claire. Cela ne fait aucun doute que l'immigration est le dossier qui l'a emporté pour les *brexit* ; ceux-ci l'ont bien compris tôt dans la campagne, concentrant toute leur propagande à cette question, à mesure que la fragilité de leurs arguments économiques se faisait jour. En fin de compte, l'UE est devenu cet Autre – une incarnation de tout ce que détestent de larges couches de la société britannique. Elle est cet Autre qui m'empêche, moi, d'avoir cette vie qui me revient de droit. Une conséquence de ce processus est que la vie politique en Grande-Bretagne est devenue dangereusement polarisée ; du côté *brexit* surtout, on hausse constamment le ton, dénonçant tous ceux qui oseraient questionner le verdict du peuple, souvent dans un langage incitant aux excès<sup>14</sup>. Il est vrai que quand on ouvre la boîte de Pandore...

---

<sup>13</sup> Cette façon d'être britannique renvoie souvent presque inconsciemment à l'époque impériale, comme en témoignent les références fréquentes au Commonwealth, avec lequel il faut retisser les liens. Geoffrey Howe, ministre des affaires étrangères sous Thatcher (et tombeur de celle-ci en 1990) n'avait-il pas averti contre « la rechute dans un ghetto des sentiments, où l'obsession avec notre passé nous empêcherait de prendre le contrôle de notre avenir » ?

<sup>14</sup> Matthew Harries, « Britain's dangerous new politics », *Survival* 58,6, décembre 2016-janvier 2017, pp. 31-42. L'exemple le plus infâme de ce nouveau

Dans ce jeu d'émotions, les *brexit* avaient de forts atouts. Les *remain* faisaient surtout campagne sur les effets négatifs d'une sortie de l'UE ; ce que leurs adversaires ont promptement baptisé « Projet Crainte ». Les *remain* ont eu en effet peu de choses positives à dire sur l'UE, ce qui est logique quand on regarde la façon dont, historiquement, l'UE a été présentée aux Britanniques. Comme le remarque Stephen Wall, le meilleur analyste des rapports R.-U./UE, alors que la France et l'Allemagne pouvaient voir dans l'UE non seulement la croissance économique mais aussi la réconciliation des peuples et la minimisation du risque de guerre, cette vision coopérative n'a jamais pu jouer auprès d'un peuple n'ayant pas connu l'occupation et se croyant vainqueur du dernier grand conflit<sup>15</sup>. Il fallait donc « vendre » l'Europe comme gage du succès économique, ce qu'avait compris parfaitement E. Heath, qui fut pourtant un européen convaincu<sup>16</sup>. Or, tant que la croissance perdure, cela peut aller; mais quand la stagnation s'installe durablement, les défenseurs de l'Europe ont peu d'arguments. Les *brexit*, eux, semblaient aussi plus convaincus et plus volontaristes. Animés par un petit groupe d'aventuriers intellectuels et politiques (Dominic Cummings, plume de l'ex-ministre M. Gove, Matthew Elliot, ex-directeur du 'Taxpayers' Alliance), financés par quelques milliardaires (Arron Banks, magnat des assurances et patron de facto de l'UKIP et un grand patron de fonds spéculatifs), appuyés par la presque totalité de la presse (à la différence de 1975) et traités avec indulgence par une BBC bien timorée, ceux-ci ont pu imposer leur mots d'ordre de type « take back control »<sup>17</sup> contre un

---

discours d'agressivité reste la une du *Daily Mail* (journal de la droite bien pensante), montrant les photos des juges de la haute cour de Londres qui avaient jugé que le gouvernement devait consulter le parlement avant d'enclencher l'article 50 (qui prévoit la sortie de l'UE). Le grand titre était « Ennemis du peuple », langage qui aurait eu sa place dans l'Albanie de Hoxha.

<sup>15</sup> Wall fut conseiller aux affaires européennes pour Thatcher, Major et Blair. Voir son *A Stranger in Europe: Britain and the EU from Thatcher to Blair*, Oxford, OUP, 2008. Pour le désamour britannique de l'Europe voir également le livre malheureusement prophétique de Denis MacShane, *Brexit: how Britain will leave Europe*, Londres, I. B. Tauris, 2015. pp. 196-211.

<sup>16</sup> Erik Jones insiste sur ce manque d'une grande vision ou projet chez les *remain*; on entendu des critiques similaires à l'égard des démocrates américains à la fin du mandat d'Obama ou des socialistes français alors qu'agonise la présidence de F. Hollande. Cela nous semble pourtant un peu simpliste comme raisonnement. On ferait mieux de souligner combien plus difficile il est de défendre un bilan qu'on a géré péniblement que de donner libre cours à son imagination depuis cette ligne de touche qu'est l'opposition ?

<sup>17</sup> La vacuité de ce slogan n'a jamais été suffisamment critiquée. Une sortie de l'UE rendrait aux Britanniques le contrôle sur les décisions des

gouvernement peu convaincant<sup>18</sup> et une opposition travailliste menée par J. Corbyn, dont le moins qu'on puisse dire est que cet apôtre du « socialisme dans un seul pays » ne s'est pas fendu pour défendre l'Europe. On assiste donc à une insurrection politique susceptible de se répéter ailleurs; Trump n'est sans doute pas le dernier *outsider* à prendre le pouvoir.

La sociologie du vote confirme ces hypothèses. Le *brexit* devait beaucoup aux gens à bas revenus, peu qualifiés et vivant souvent en dehors des grandes villes; plus on était âgé et plus on avait tendance à voter *brexit*. Ce qui explique que le *brexit* a attiré les faveurs de bon nombre d'électeurs travaillistes (un bon tiers de ceux-ci sans doute, ce qui posera problème au leadership du Labour, actuellement très pro-immigration). Les diplômés, les gens à revenu élevé, les habitants des grandes villes (surtout Londres, la multiculturelle) optèrent pour *remain*<sup>19</sup>. Mais dans le Sud-Est aisé de l'Angleterre, le *brexit* fut généralement majoritaire (en dehors de Londres); ce qui confirmerait une sensibilité souverainiste chez ces votants, motivés davantage par des considérations idéologiques que ceux des autres régions qui eux protestaient contre leur sort économique et social. Ces électeurs souverainistes sont loin d'être des laissés pour compte; au contraire, ils incarnent une Angleterre des classes moyennes, aisées mais résistant sur le plan culturel à ce qu'ils voient comme une intrusion dans leur monde. Le thème qui semble avoir réuni ces deux électorats apparemment distincts est celui de l'immigration; l'Autre devient le bouc émissaire parfait pour libérer toute une série de pulsions négatives<sup>20</sup>.

---

multinationales? Sur les agences de notation? Sur les marchés d'obligations souveraines? Sur le cours de la livre? Autant de forces qui affectent la vie quotidienne bien plus que je ne sais quelle régulation de 'Bruxelles'.

<sup>18</sup> Il faut rappeler aussi que certains membres du gouvernement (Gove, B. Johnson) ont pris partie pour le *brexit*, ainsi que bon nombre des députés conservateurs. Les poids lourds – Cameron, G. Osborne, Ph. Hammond – sont des européens tièdes, et cela se voyait. T. May a brillé surtout par son silence. On peut considérer que les années passées par Cameron à casser du sucre sur le dos des Européens (afin de rassurer l'aile droite de son parti) ont décrédibilisé sa tentative de dernière minute de se présenter comme défenseur de l'Europe.

<sup>19</sup> Watkins op.cit. p. 21. Certaines grandes villes ont voté *brexit*, surtout dans le Nord industriel (Sheffield et Birmingham, de justesse), mais cela n'infirme guère les grandes tendances du vote urbain.

<sup>20</sup> Pascal Perrineau a bien tiré cette distinction entre un électorat ouvert (à son aise avec le changement économique et culturel) et un électorat fermé (plus crispé devant le changement), Voir *La France au Front*, Paris, Fayard, 2014. pp. 115 ff.

### 3- Le lendemain du vote

Dès le résultat connu, D. Cameron démissionne et provoque une lutte fratricide au sein de son parti<sup>21</sup>. Les chefs du *brexit*, Gove et Johnson, s'avèrent incapables de trouver une entente pour partager le pouvoir ; au contraire, ils s'assassinent par médias interposés dans un épisode qui relève de la pantomime. Johnson se retire de la course vers Downing Street, et les députés conservateurs, craignant l'instabilité de Gove, se rallient derrière T. May, perçue comme discrète et efficace, un peu comme son homologue B. Cazeneuve à Paris. May devient première ministre, avec une double mission – effectuer le *brexit* et ce faisant reconcilier son parti durablement fissuré entre *brexit* et *remain*. Elle profite d'un contexte politique relativement facile, du moins en ce qui concerne la politique intérieure. Le Labour est très divisé sur l'Europe (entre sa base et son sommet, et à l'intérieur des deux) ; les libéraux, seul parti authentiquement européen, sont quasiment éliminés du parlement depuis 2015. La principale pression viendra donc de son propre parti, dont la base est lourdement pro-*brexit*, ainsi qu'une frange significative des députés.

May a essayé de former un gouvernement équilibré entre les *remain* et les *brexit*, tout en annonçant sa volonté d'effectuer la sortie de l'UE. Elle a placé trois des ténors du *brexit* dans les postes-clé relevant de cette mission. Ainsi B. Johnson va aux affaires étrangères, Liam Fox (atlantiste de toujours situé à la droite du parti) au commerce international. David Davis prend la tête d'un nouveau ministère spécifique pour le *brexit*<sup>22</sup>. Ce trio n'est pas uni dans ses positions; Fox est favorable à un départ rapide, Johnson semble changer d'avis d'un jour à l'autre et Davis semble assouplir ses positions rigides, à mesure qu'il s'aperçoit de la complexité de la tâche qui est sienne. Face à ce trio semble émerger une faction menée par Ph. Hammond, chancelier de l'échiquier et Greg Clark, ministre pour l'entreprise, que l'on décrit souvent comme partisans d'un *brexit* 'soft' par rapport à leurs adversaires, adeptes du *brexit* dur. Il est évident que ceux-ci veulent maintenir les liens le plus proches possibles avec l'UE, même si on doit en sortir

---

<sup>21</sup> Tout invraisemblable que cela puisse paraître, on parle de ce parieur veule et incompetent comme successeur possible à J. Stoltenberg à la tête de l'OTAN.

<sup>22</sup> Selon Gus O'Donnell, secrétaire général du gouvernement (Head of the Cabinet Office) avant 2015, ce fut une erreur de créer des ministères spécialisés pour le *brexit*. Ce dossier devrait être géré par le Cabinet Office. Cela dit, on peut parier que T. May ne laissera pas trop de liberté à ces ministres.

formellement<sup>23</sup>. En essayant de mesurer les rapports de force, on s'est interrogé pour savoir si May abandonnait simplement la tâche de négocier la sortie à ce trio, ou si elle avait voulu simplement les piéger en leur donnant une « mission impossible », quitte à les larguer plus tard quand ils s'avéreraient incapables de trouver une solution adéquate. C'est malheureusement créditer la dame de trop de finesse. Il devient de plus en plus évident que sa première préoccupation est le contrôle de l'immigration, non seulement parce qu'elle sait, en bon analyste politique, que les prochaines législatives ne peuvent être gagnées sans prendre des mesures pour contrôler l'immigration (ou du moins en faire semblant), mais parce que cela correspond à son tempérament profond. Elle a eu beau travailler longtemps dans la banque avant de se tourner vers la politique, on connaît peu de sa pensée en économie politique, à supposer même qu'elle en ait. Ce qu'on connaît en revanche, ce sont les 6 ans qu'elle a passés en tant que ministre de l'intérieur, où elle s'est principalement occupée à réduire l'immigration (en vain jusqu'ici) et d'accroître la surveillance des citoyens. Ce qui s'accorde parfaitement avec la mentalité des fonctionnaires de l'intérieur. Ce sont souvent les moins doués qui y exercent (les meilleurs d'Oxford ou de Cambridge, équivalents britanniques des énarques français en passe de devenir inspecteurs des finances, etc., visent plutôt le Trésor ou le Foreign Office) ; ils aiment l'ordre et une Angleterre inchangée, dépourvue dans la mesure du possible des étrangers. En quoi ils ressemblent à leurs homologues des autres pays. Or May, prudente, femme d'ordre, petite-bourgeoise exemplaire, nationaliste sur les bords, convenait parfaitement à ce milieu ; pas question donc de *agency capture* (où les fonctionnaires imposent peu à peu leurs valeurs au nouveau ministre). Celle-là était déjà captive<sup>24</sup>. Vue cette histoire on peut donc déjà deviner dans quelle direction ira la première ministre si (quand ?) il s'agira d'arbitrer entre accès au marché et liberté de mouvement.

En formant sa stratégie, T. May devait être sans doute consciente du poids de l'opinion. Or, selon un sondage du 17 novembre 2016, 90% des Britanniques souhaitent garder l'accès au marché unique<sup>25</sup>. Or, ces mêmes sondés désirent aussi à 70% (contre 22%) de restreindre le mouvement depuis l'UE. Ce qui revient, selon la

---

<sup>23</sup> Le sociologue notera que Hammond et Clark sont des anciens d'Oxford. Fox et Davis ont fait leurs études dans des universités de province.

<sup>24</sup> William Davies « Home Office Rules », *London Review of Books* 38, 21, 3 novembre 2016, pp. 3-6.

<sup>25</sup> Sondage NatCen. Pour suivre l'évolution de l'opinion, voir le site [ukpollingreport.co.uk](http://ukpollingreport.co.uk). animé par Antony Wells.

phrase célèbre de B. Johnson, à « avoir le beurre et l'argent du beurre » (have your cake and eat it)<sup>26</sup>. Concession impossible, de toute évidence, de la part des Européens (qui ne peuvent pas permettre une telle dérogation sous peine de voir s'effriter l'Union tout entière), même si ce sera sans doute le point de départ britannique lorsque commenceront enfin les pourparlers. Face à la question de savoir s'il serait acceptable de troquer la possibilité de contrôler la libre circulation des travailleurs contre l'accès au marché unique, les sondés se divisent nettement – 51% contre, 49% pour. Ce qui fait dire à A. Wells qu'une solution possible serait un accord de type UE/Canada – contrôle sur l'immigration plus accès limité au marché. Mais l'élaboration de l'accord avec les Canadiens a pris 7 ans, et le Canada exporte peu de services vers l'UE ; le R.-U. en revanche dépend lourdement de la vente de services financiers, alors que ceux-ci sont notoirement difficiles à négocier.

May refuse de dire quelles seront les grandes lignes de sa stratégie (bien que, sous la pression de la fraction parlementaire europhile des Tories, elle ait promis de la dire avant d'enclencher l'article 50)<sup>27</sup>. On en est donc réduit à scruter les actions du gouvernement depuis juin dans l'espoir de glaner quelques indices. Il va sans dire que tout ce qui suit reste largement spéculatif ; c'est seulement à partir de mars 2017 quand s'engageront les pourparlers qu'on verra plus clair. Laissons de côté les aspects administratif et juridique du *brexit* pour nous concentrer sur la dimension politique/économique<sup>28</sup>. Là il semble probable que la position initiale de Londres sera maximaliste : accès au marché unique plus contrôle de l'immigration. Cette ligne s'avérant vite intenable (les Européens ne capitulant pas comme dans le scénario des conservateurs, enivrés par leur rhétorique suprémaciste), on amorcera alors sans doute une négociation secteur par secteur, dans le but de construire un rapport britannique au marché unique qui sera partiel. C'est là que la solution canadienne pourrait devenir une voie possible.

---

<sup>26</sup> Cette ambiguïté naïve devrait-elle nous conclure à voir un comportement d'« enfant morose » (pour emprunter l'expression de Jan-Werner Müller) qui veut tout et tout de suite et qui, quand cela lui est refusé, jette ses jouets hors du landau ? Cette façon de comprendre ce vote (comme une impulsion infantile) ne nous semble pas être sans valeur.

<sup>27</sup> Les deux tiers des députés conservateurs auraient voté à titre personnel pour le *remain*, souvent au défi de leurs électeurs.

<sup>28</sup> Il s'agit pour le premier chef de questions telles que le partage des dettes et du sort des salariés britanniques de l'Union. Pour le second il s'agit du corpus quadragénaire de lois qui doivent être extraites de la législation européenne quitte à être incorporées – sélectivement - dans la loi britannique. Rien de cela ne se fera rapidement, bien sûr.

L'accord (secret) que May a passé avec les patrons de l'automobile (dont Carlos Ghosn) pour les persuader de continuer à investir dans leurs usines britanniques suggère que l'approche sectorielle sera utilisée. May a promis que les fabricants de voitures ne perdraient pas, même si des tarifs doivent être imposés<sup>29</sup>. On ne sait rien évidemment des sommes en question, sauf qu'elles seront payées par le contribuable, ni sous quelles conditions. Cette mesure, prise d'urgence dans le but d'acheter du temps et baignant dans l'obscurité totale, augure mal. May va-t-elle signer des accords secrets avec les chefs de chaque secteur ?

Alors qu'il est relativement facile de s'accorder sur les produits manufacturés, les services, surtout financiers, sont pourtant bien plus difficiles. Et ceux-là sont de loin la principale exportation britannique vers l'UE. Comment faire donc pour que la City de Londres garde son passeport financier ? La City fournit quelques 70% des capitaux requis par les entreprises et institutions des 28, ce qui lui donne un certain poids dans les négociations<sup>30</sup>. Quelle que soit l'issue de celles-ci, il semble probable que Londres aura à payer encore une contribution et à accepter beaucoup des règles existantes. Ce qui est difficile à vendre aux *brexit* durs et leurs ténors dans la presse. Il y a aussi la question d'un régime transitoire. Car malgré les menaces d'un M.Barnier, peu de gens croient qu'un accord définitif peut être trouvé d'ici 2 ans<sup>31</sup>. Ce qui nécessitera une période transitoire, prolongeant ainsi cette incertitude que craignent les marchés.

En décembre 2016 Charles Grant, patron du Centre for European Reform (Le meilleur laboratoire d'idées britannique consacré aux dossiers européens) résumait ainsi la situation<sup>32</sup>. Une fois entamés

---

<sup>29</sup> « Nissan pledge to UK plant after Brexit assurances from May », *Financial Times* 28 octobre 2016.

<sup>30</sup> La financiarisation de l'économie britannique est bien plus développée qu'ailleurs depuis le « big bang » de la dérégulation des années 1980. Pour les effets délétères de ce processus – ainsi que pour le pouvoir des lobbies financiers – voir John Kay, *Other People's Money*, Londres, Profile Books, 2016, pp. 217 ff.

<sup>31</sup> En début de 2017, Ivan Rogers, ambassadeur britannique auprès de l'UE, démissionne subitement. Il avait été critiqué pour avoir affirmé qu'un accord définitif pourrait prendre des années.

<sup>32</sup> Charles Grant, « Britain is heading for the hardest of hard Brexits but Theresa May can limit the damage », *Guardian* le 8 décembre 2016. Voir aussi le site du CER : <http://www.cer.org.uk>. Une autre source essentielle est le site d'Anon Menand, UK in a changing Europe: <http://www.ukandeurope.ac.uk>

les pourparlers, la position britannique sera faible. Si un accord n'est pas trouvé en 2 ans (plutôt 18 mois, selon M. Barnier), le R-U. est acculé aux règles OMC ; ce qui veut dire que les services n'auront pas accès aux marchés européens, alors que la manufacture et l'agriculture seraient exposés aux tarifs. Situation dangereuse puisque l'Europe prend presque la moitié des exportations britanniques, tout en n'y envoyant que 10% en retour. Puisque May recuse le marché unique à cause de la liberté de mouvement et la primauté de la Cour de Justice Européenne (CJE), elle aurait intérêt à chercher un accord de libre échange qui permettrait le commerce libre des biens assorti d'un accès limité pour les services. Pour l'obtenir, Grant suggère que Londres modère sa rhétorique (surtout les sorties irréfléchies de B. Johnson)<sup>33</sup> et propose un resserrement des liens dans le domaine de la sécurité. Cette approche ou une ligne similaire risque de se faire jour à notre avis, mais elle comporte un problème de taille, à savoir le régime de transition qui devra à coup sûr intervenir entre le départ formel du R.-U. et la mise en vigueur des nouvelles dispositions. Pendant cette période Londres aura à accepter la liberté de mouvement, le rôle de la CJE et sans doute la continuation des contributions au budget communautaire. Ce scénario dépend bien sûr de la bonne volonté des deux parties ; à présent certains des deux côtés ont trop d'intérêt à attiser les passions précisément pour empêcher un *brexite* relativement soft.

Des milliers de fonctionnaires spécialisés dans le commerce international vont donc être recrutés (avec difficulté, puisque cette zone d'expertise a été bien diminuée, car c'est l'UE qui s'occupe des négociations commerciales depuis 40 ans ; certains ministères ont par ailleurs été obligés de laisser partir une partie de leur personnel pour constituer les nouveaux ministères chargés de mettre en vigueur le *brexite*). Ceux-ci vont déployer leurs énergies pendant des années (bien au-delà des 24 mois prévus dans l'article 50) afin de détricoter et rettricoter des kilomètres de régulations tissés depuis 40 ans, pour aboutir à un résultat économique qui risque d'être pire que ce qu'on a actuellement. Ce gaspillage de ressources n'a jamais figuré dans les discours des *brexite*.

---

<sup>33</sup> Les Européens auraient été choqués par exemple de la mollesse dont May et Elisabeth Truss, ministre de la justice, ont défendu le pouvoir judiciaire contre les assauts frénétiques de la presse tabloïde.

Telle est donc la situation à l'orée de 2017. A partir de mars, on devrait pouvoir voir plus clair<sup>34</sup>. Mais dorès et déjà on peut esquisser un certain nombre des conséquences du *brexit*. La réaction immédiate de certains analystes a été plutôt apocalyptique. Ainsi pour Erik Jones « le vote des Britanniques...est un premier pas inouï vers la désintégration formelle de l'Occident ».<sup>35</sup> Tony Barber, éditorialiste du très européen *Financial Times*, parle du « coup le plus nuisible jamais infligé à l'ordre libéral-démocratique international »<sup>36</sup>. Sans partager ce pessimisme foncier, nous croyons que les conséquences du *brexit* seront dans l'ensemble bien négatives. Certes du point de vue purement britannique, le verdict de l'économiste Martin Wolf nous paraît incontestable ; il y voit « sans doute l'évènement le plus désastreux de l'histoire britannique depuis 1945 »<sup>37</sup>. Nous proposons d'analyser les conséquences du *brexit* à deux niveaux – celui du R.-U. dans son intégrité territoriale d'abord, ensuite celui de l'Europe dans sa totalité.

#### 4- Les conséquences internes du brexit

##### L'Irlande du Nord

L'Irlande du Nord risque d'être une des victimes du *brexit*. A peine mentionné pendant la campagne (en Angleterre, s'entend, car les ulstériens étaient bien conscients de l'enjeu), ce territoire vit en paix depuis 20 ans, après 30 années de conflit qui ont coûté plus de 3.000 vies. Grâce aux accords du Vendredi Saint, le Good Friday Agreement, (ou GFA) de 1998, un régime de « démocratie de consensus » (consensual democracy) fut installé dans les six comtés d'Ulster. Ce système garantit le partage du pouvoir entre catholiques/nationalistes d'une part et protestants/unionistes de l'autre ; chaque communauté dispose d'un droit de veto sur tout projet de loi qu'elle estime nuisible à ses intérêts. Ce qui est normal dans ce type de système. C'est ainsi que les deux camps ont appris à partager le pouvoir et sinon à se respecter plus que par le passé ; la preuve est à trouver dans la collaboration entre des chefs réputés extrémistes infréquentables, tels feu Ian Paisley ou Martin McGuinness. Les Nordirlandais peuvent choisir soit la citoyenneté

---

<sup>34</sup> Avant l'ouverture officielle de la négociation, les Britanniques ont bien sûr essayé de sonder certains pays à titre individuel, dans l'espoir sans doute de jouer certains contre d'autres. Toutes ces démarches restent bien obscures. Il semble néanmoins que la solidarité des 27 a bien résisté jusqu'ici et que l'UE est bien une collectivité. Ce que les *brexit* n'ont jamais voulu comprendre.

<sup>35</sup> Op.cit. p. 216.

<sup>36</sup> *Financial Times*, 25-26 juin 2016, p. 16.

<sup>37</sup> Ibid. p. 15.

irlandaise soit la britannique ou les deux ; il y a liberté totale de mouvement entre l'Ulster et la République. Ce système a permis de raviver l'économie et la société nord-irlandaise ; Belfast est une cité active et accueillante, méconnaissable à quiconque l'a connue, peureuse et dangereuse, dans les années 1970 ou 1980.

Cette architecture reste pourtant fragile, car sous la surface subsiste la peur et la méfiance de l'Autre (des deux côtés, bien sûr) ; il suffit de peu pour ranimer ces sentiments. Or, le *brexit* pourrait très bien avoir cet effet<sup>38</sup>. Le GFA avait permis d'évacuer de la politique irlandaise la question qui la tourmentait depuis un siècle, à savoir l'existence d'une frontière terrestre « dure ». Pendant les *Troubles* les Britanniques avaient essayé de rendre cette frontière (longue de plus de 500 km) imperméable ; ce qui fut impossible, mais la tentative avait laissé beaucoup de petites routes dynamitées, des postes de garde partout et une interférence constante dans la vie quotidienne des frontaliers. Il faut savoir que quelques 40.000 postes de travail dépendent du commerce transfrontalier. Le *brexit* signifie que la frontière ulstérienne est désormais frontière entre le R.-U. et l'UE. Cela n'implique-t-il pas à terme la restauration d'une frontière dure ? Surtout quand les réfugiés ou les passeurs découvrent qu'il est à présent bien plus facile d'entrer dans le R.-U. par Derry ou Newry que d'essayer de se cacher à Calais dans un camion destiné à Londres.

D. Davis et T. May ont beau rassurer Dublin qu'il n'y aura pas restauration de l'ancienne frontière ; mais s'ils sont sérieux dans leur vœu de stopper l'immigration, comment ne pas boucher ce trou béant ? Londres le sait parfaitement d'ailleurs, qui a suggéré aux Irlandais de faire le contrôle de papiers des passagers arrivant en République d'Irlande...pour le compte du gouvernement britannique ! Réflexe parfaitement colonialiste, qui fait fi de la souveraineté irlandaise et qui rappelle la situation après 1921 quand la République nouvelle devait supporter l'existence de « bases souveraines britanniques » sur son territoire, avant que Eamon de Valera n'en obtienne la suppression en 1938. Nous ne pouvons évidemment pas prédire les conséquences d'une remise en place de la frontière (qui se ferait sans doute par petits coups) sauf pour dire que l'économie des zones frontalières va être perturbée. Ainsi serait ravivé un ressentiment qui pourrait peu à peu se traduire en action militante (la zone frontalière était de tout temps un des fiefs de l'IRA), suivie d'une escalade qui nous ramènerait vite en 1970.

---

<sup>38</sup> Fintan O'Toole, « The English have placed a time-bomb under Irish peace », *Guardian* 27 juin 2016.

Nous nous gardons de jouer les Cassandre, mais il faut se rappeler que le referendum même sur le *brex*it a révélé à nouveau les clivages profonds du peuple nordirlandais.

Si l'Ulster en sa totalité a voté pour le maintien à 55.8%, ce chiffre recèle des divergences. Les zones catholiques ont voté à 100% pour le maintien, alors que les protestants sont majoritairement pour le *brex*it, y voyant sans doute un moyen de renforcer leurs liens avec Londres sans l'influence de cette Europe méridionale...et catholique<sup>39</sup>. Bref, le *brex*it jette une ombre dangereuse sur l'avenir des Nordirlandais. Ce qui ne surprendra pas ceux qui connaissent l'histoire irlandaise; car depuis l'époque de Gladstone, la politique irlandaise des gouvernements britanniques fut de tout temps l'otage du jeu des partis à Westminster<sup>40</sup>.

### L'Ecosse

L'Ecosse représente, elle, un autre défi. Bien que le non l'ait emporté (55%) dans le referendum sur l'indépendance de septembre 2014, l'essor du SNP (Scottish National Party), principal vecteur du mouvement indépendantiste, n'a cessé de se poursuivre depuis. Jouissant d'une majorité absolue dans le parlement d'Edimbourg, il a accaparé aussi la presque-totalité des sièges de député à Westminster, ayant pulvérisé les autres partis dans les législatives de mai 2015 (le Labour n'a plus qu'un seul député en Ecosse). Or, le 23 juin l'Ecosse vote majoritairement le maintien dans l'UE (62%). A priori cela donne des atouts à Nicola Sturgeon, patronne du SNP et première ministre de l'Ecosse. Elle n'a d'ailleurs pas hésité, exigeant soit un droit de veto pour l'Ecosse (ou pour les autres parlements à Belfast ou Cardiff) soit le maintien de l'Ecosse dans l'UE (position impossible, bien sûr, l'Union traitant seulement avec les Etats et pas les régions). La réponse de Londres ayant été négative, elle a brandi la menace d'un second referendum sur l'indépendance.

Malgré les apparences, cela pose peu de problèmes à T. May. Outre la constitutionnalité douteuse d'une telle mesure (il faudrait la permission de Westminster pour que le scrutin soit légitime, à

---

<sup>39</sup> Voir l'article triomphaliste d'Arlène Foster, patronne de la DUP (paisleyiste) et première ministre « The UK joined Europe as one nation. That's how we'll leave », *Guardian* 29 octobre 2016. En fait une frange de la bourgeoisie libérale protestante a voté *remain*, ce qui explique que l'Irlande du Nord dans sa totalité ait voté à 56% dans ce sens,

<sup>40</sup> Thèse admirablement démontrée par Ronan Fanning,, *Fatal Path: British Government and Irish Revolution, 1910-1922*, Londres, Faber and Faber, 2013.

l'instar de la situation en Catalogne), deux facteurs subsistent depuis le dernier referendum qui risquent de décourager les électeurs tentés par l'indépendance. Le premier est le problème de la monnaie (l'Ecosse aurait probablement à adopter l'euro ou créer sa propre monnaie, deux options vues comme aléatoires). Le second est la tendance vers le bas du prix du pétrole, l'or noir étant un des grands atouts économiques d'une Ecosse indépendante. Les sondages indiquent d'ailleurs un niveau d'appui pour l'indépendance pas plus élevé qu'en 2014. Autrement dit, N. Sturgeon a peu de bonnes cartes à jouer, et May le sait parfaitement. Le risque d'une scission territoriale reste donc mince dans l'immédiat. Cela dit, les rapports entre Ecossais et Anglais risquent de s'envenimer à mesure que se déroule le processus du *brexit*, ce qui peut avoir à la longue des conséquences somme toute néfastes.

### **Le pays de Galles**

Le pays de Galles, quant à lui, a voté à 52% pour le *brexit*; ce qui est logique, étant donné que c'est une des régions les plus pauvres du pays. Ce sont les zones des anciennes mines de charbon et de la métallurgie, obérées par le chômage et pleines de « laissés pour compte », qui ont impulsé ce vote, si bizarre que cela puisse paraître pour une région qui bénéficie plus que toute autre des aides de l'UE. La métropole de Cardiff, avec sa haute proportion de diplômés dans des postes bien payés, a voté à 60% *remain*. Illustration parfaite de la thèse des deux Grande-Bretagne, l'une à son aise avec la mondialisation et l'ouverture, l'autre optant pour le répli dans l'espoir d'être mieux protégée. Le chef (travailleiste) du gouvernement gallois Carwyn Jones a fait une campagne vigoureuse pour le *remain*, conscient de l'importance du marché unique ainsi que des aides régionales pour le pays de Galles, et il a été secondé par le Plaid Cymru, parti national (qui pèse seulement 17-18% des voix par rapport au SNP qui est majoritaire en Ecosse). Mais cette conjonction des élites ne s'est pas répétée chez les électeurs. May continuera sans doute la politique de ses prédécesseurs à l'égard du pays de Galles, c'est-à-dire un désintérêt mâtiné de mépris pour une région qui ne menace pas sa maîtrise du pouvoir.

Pour ce qui est des conséquences internes donc, May n'a pas de problèmes immédiats, bien que cela puisse changer à moyen terme. Les efforts des chefs de gouvernement régionaux pour présenter un front uni en faveur d'un *brexit* soft, sinon pour le maintien, risquent donc de peser peu.

## 5- Les répercussions pour l'Europe

Celles-ci peuvent s'analyser sous deux chefs, celui des équilibres politiques d'abord, ensuite celui de la défense et la sécurité. Nous devons encore une fois souligner que ce qui suit reste largement spéculatif, tant la forme que prendra le *brexit* reste obscure. Selon l'éditorialiste du *Strategic Survey*, la décision britannique « fut interprétée à travers le continent comme un coup majeur porté à l'ordre libéral international, dont l'intégration européenne avait constitué une des fondations depuis 60 ans »<sup>41</sup>. Sans croire à l'apocalypse, on peut néanmoins esquisser quelques tendances de fond de l'Europe post-*brexit*.

Il s'agit d'abord de savoir si le *brexit* sera contagieux. Vu le mécontentement généralisé à propos de l'Union, certains commentateurs n'ont pas hésité à prédire un effet de domino. Dans cette optique basement historiciste (au sens poppérien)<sup>42</sup>, le *brexit* a amené Trump qui amènera à son tour un président Hofer à Vienne, une présidente Marine le Pen, et bientôt un Wilders à la tête des Pays-Bas. Ceux-ci feront des referendums pour sortir de l'euro et/ou l'UE. Bref, le projet européen sera démantelé sous peu par le « populisme ». Ce qui fut l'espoir franchement exprimé, par ailleurs, de beaucoup des ténors du *brexit* pendant la campagne. Passons sur une méthodologie qui fait l'amalgame de tous ces cas différents sous le vocable attrape-tout de populisme pour nous concentrer sur la faisabilité d'un tel scénario. Il est vrai que le mécontentement à l'égard de l'Europe néo-libérale persiste, mais cela n'induit pas forcément la volonté de quitter l'Union<sup>43</sup>. Les Autrichiens l'ont d'ailleurs refusé en barrant la route à Hofer. On peut compter sur la discipline républicaine pour exclure Marine Le Pen, si tant est qu'elle arrive au second tour contre un François Fillon bien positionné pour siphonner des voix FN et un Macron en pleine ascension. Les Néerlandais savent trop bien l'importance du marché unique pour se permettre trop de petits jeux. On peut donc supposer que les effets de contagion seront peu nombreux (surtout si l'économie britannique commence à tanguer).

---

<sup>41</sup> International Institute for Strategic Studies, *Strategic Survey 2016: the Annual Review of world Affairs*, p. 235.

<sup>42</sup> Karl Popper, *The Poverty of Historicism*, Londres, Routledge, 1961.

<sup>43</sup> Nous sommes d'accord avec J. Stiglitz que la logique néo-libérale qui sous tend l'euro et l'UE en général doit être dépassée, sous peine de voir le projet européen prendre un coup fatal. Mais il ne faut pas exclure la possibilité de réformes allant dans ce sens.

Plus sérieux peut-être, mais plus difficiles à mesurer sur le moyen terme, seront les effets sur les relations diplomatiques. Après 40 ans de négociations constantes, mais toujours sous le signe du compromis et du consensus, les rapports R.-U./UE risquent de devenir tendus, à mesure que se prolonge l'interminable processus d'extraction de ce corps de règlements et d'ententes si laborieusement construit. L'UE n'a pas intérêt à offrir une belle situation aux Britanniques, fût-ce pour ne pas encourager d'autres ; les Britanniques, eux, peuvent facilement tomber dans des postures victimaires, prompts à blâmer les continentaux pour leurs déboires ou échecs (posture qui se vend très facilement à travers des médias très eurosceptiques). Comme le remarque Lawrence Freedman, les *brexits* ont cru au divorce simple et rapide : « ils ont à peine pris en compte l'esprit de revanche, l'exaspération, les intérêts nationaux étroits de pays individuels...voire la nature quasiment intraitable de certains dossiers ». <sup>44</sup>

Hormis cette dégradation probable du climat diplomatique, on peut s'attendre à des évolutions plus visibles, dont la première sera évidemment un rôle accru pour l'Allemagne. Celle-ci a toujours trouvé la présence britannique utile, non seulement à cause de l'appui britannique aux thèses néo-libérales (contre les interventionnistes du Sud), mais parce que la présence de ce « troisième grand » lui évitait la tête-à-tête trop visible avec la France. Désormais cependant, le couple franco-allemand sera pleinement visible, ce qui exposera plus que jamais le rôle prépondérant de l'Allemagne. En principe, une fois enlevé l'empêchement de tourner en rond qu'est le R.-U, l'intégration devrait pouvoir se poursuivre, notamment dans le domaine financier et bancaire. Mais quelle intégration ? On a longtemps rêvé en France d'un front uni des pays du Sud, emmenés par la France qui imposerait aux Allemands une Europe plus keynesienne et plus redistributrice. Mais dans la mesure où l'intégration sera poursuivie cela se fera selon les prescriptions allemandes, à savoir l'*Ordoliberalismus*. F. Fillon, favori pour les présidentielles de 2017, a beau exiger une intégration fiscale, une relance et un gouvernement de la zone euro ; cela risque d'être trop et trop tôt pour une Angela Merkel susceptible d'être réélue. Bref, l'absence britannique ne servira qu'à révéler la toute-puissance allemande. L'eurozone risque donc de continuer sous sa forme actuelle, puisqu'elle convient

---

<sup>44</sup> Lawrence Freedman, « Brexit and the Law of Unintended Consequences », *Survival* 58, 3, juin-juillet 2016 pp.7-12.

parfaitement aux besoins allemands ; les corrections nécessaires, soulignées par J. Stiglitz par exemple, n'interviendront pas.<sup>45</sup> Reste à savoir combien de temps cela persistera.

Sur le plan strictement militaire, nous serions d'accord avec F. Heisbourg pour dire que dans l'immédiat, le *brexit* ne changera pas grand' chose.<sup>46</sup> Dans les milieux sécuritaires, on s'est beaucoup excité sur la ré-émergence de la Russie de Vladimir Poutine comme acteur international ; on pourrait même parler d'une nouvelle ambiance de guerre froide, encouragée par des lobbies militaires et industriels qui ont besoin de tensions internationales afin de faire entendre leurs exigences budgétaires. Concrètement, pourtant, la menace russe ne paraît guère significative. Abstraction faite de la Syrie (où l'Occident s'est trop vite investi, croyant à une victoire rapide et où le probable maintien d'Assad ne menace nullement la sécurité de l'Europe) il reste la cyberguerre et la périphérie orientale de l'Europe. Là on peut regretter l'annexion de la Crimée (combien de Criméens seraient d'accord ?), mais force est de constater que cela ne menace nullement l'Occident non plus. Même la tension autour des Etats baltes est gérable, principalement à cause de l'OTAN qui restera autant que jamais le premier mécanisme de défense européenne. Il est vrai que l'avènement de Donald Trump obligera les Européens à payer davantage pour leur défense ; mais cela avait déjà commencé sous Obama. Le *brexit* ne changera rien à tout cela. Le R.-U. a toujours été atlantiste sans ambages ; il a en plus toujours servi de lien entre l'Europe et les E.-U., attirant de tout temps le reproche d'être un « cheval de Troie » tout en faisant une médiation discrète et efficace. Cette fonction de *linkage* peut être affaiblie par la non-présence des Britanniques dans l'UE, mais ce sera un effet somme toute secondaire.

Beaucoup estiment que l'UE aura à renforcer sa politique sécuritaire, à savoir la Politique de sécurité et de défense commune (PeSDC) (ou CDSP en anglais) à la lumière du départ britannique. Cela se fera sans doute dans une certaine mesure, mais on est loin de pouvoir envisager une armée européenne. D'abord une telle initiative demanderait trop à une France désormais seule vraie puissance militaire et nucléaire parmi les 27<sup>47</sup>. Ensuite, la France risque de préférer ces arrangements bilatéraux dans le cadre des

---

<sup>45</sup> Joseph Stiglitz, *The Euro and its threat to the future of Europe*, Londres, Allen Lane, 2016, . pp. 239-326.

<sup>46</sup> F. Heisbourg, op. cit. p. 13.

<sup>47</sup> Pierre Razoux, « La France n'a pas à se réjouir du brexit », *Le Monde* 13 juillet 2016.

accords de Lancaster House (2010) qui lui permettent d'agir conjointement avec les Britanniques à la fois pour projeter ses forces (démarche réussie pour la Libye en 2011, du moins pour l'exécution sinon pour les conséquences) et pour collaborer à des projets de recherche et de production de matériels militaires.<sup>48</sup>

Bref, Londres gardera sa position historique dans le système de sécurité européenne ; l'OTAN sera privilégiée, la PeSDC continuera à être l'objet d'une indifférence polie<sup>49</sup> (on ne pourra plus accuser les Britanniques de vouloir la saboter depuis l'intérieur) et le cadre franco-britannique sera retenu pour des actions ponctuelles ainsi qu'une collaboration de fond renforcée.

## Conclusion

Comment donc résumer ce geste historique ? A ceux qui y voient le triomphe de l'impulsion démocratique, portant le défi à la mondialisation ainsi qu'à une élite bruxelloise coupée du monde réel et dévoreuse de la souveraineté, nous opposons une vision moins romantique. Les Britanniques qui ont voté *remain* savaient exactement ce qu'ils faisaient; ils optaient pour une UE dont les avantages dépassaient de loin les inconvénients. Les *brexit* par contre ont regroupé diverses formes de protestation – souverainistes blessés, ultralibéraux avides d'accroître leurs gains dans un marché désormais largement dérégulé, protectionnistes croyant que le *brexit* ramènerait les emplois perdus par la mondialisation (ou volés par les immigrés); cette coalition hétéroclite a obtenu une petite majorité, en blâmant l'UE et ses citoyens pour des problèmes qui pour la plupart ont leurs origines ailleurs que dans cette institution, que ce soit en amont (la mondialisation) ou en aval (les politiques d'austérité de Londres). Ce faisant ils ont mis le pays devant des années d'incertitude et de négociations sans fin ; avant de trouver une conclusion, l'économie pâtira sans doute avant de revenir péniblement au même niveau qu'avant. Autant d'années et de ressources perdues.

---

<sup>48</sup> « Londres reste impliqué dans la défense de l'Europe », entretien avec Michael Fallon, ministre de la défense britannique, *Le Monde* 19 novembre 2016.

<sup>49</sup> On sait que le R.-U. se désintéresse progressivement de la PESC bien que Jacques Chirac et Tony Blair en aient été à l'origine. En fait, les Britanniques n'y ont jamais vu qu'un rôle secondaire par rapport à l'OTAN. D'où leurs efforts constants pour empêcher toute « duplication » et pour ralentir voire bloquer toute mesure susceptible de bâtir l'autonomie militaire des Européens peut-être moins enthousiastes dans ce domaine qu'on ne le croit.

Sur le plan politique, le référendum a révélé un pays profondément divisé ; Nord contre Sud, centre contre périphérie, ville contre campagne, ouvriers contre classes moyennes, vieux contre jeunes. Tout pays a ses divisions ; la parfaite unité nationale n'existe que dans la tête des idéologues. Ce qui compte, c'est la façon de gérer ces divisions. Or, pendant la campagne - et surtout depuis - le discours public est tombé bien bas ; il devient binaire : blanc ou noir, pour ou contre. Le pays est polarisé. On espère que cela se calmera, mais il y a parfois des épisodes clivants dans la vie des nations qui laissent des traces pendant des générations ; on songe à l'affaire Dreyfus en France, la guerre civile de 1922 en Irlande, etc. Le gouvernement de T. May a la responsabilité d'empêcher l'escalade ; force est de constater que cette équipe de politiciens médiocres semble complètement dépassée par l'ampleur des tâches qui sont les siennes et qu'il ne fait preuve d'aucun leadership.

En dehors du contrôle des frontières, le *brexit* ne changera pas grand' chose à l'architecture sécuritaire. Il posera en revanche des questions aux Européens, surtout aux Français et aux Allemands. Si ceux-ci sont poussés à agir pour renforcer l'intégration et surtout pour corriger le tir dans la zone euro, on pourra peut-être dire que le *brexit* aura eu un effet positif. Sauf bien sûr pour les Britanniques.

## Epilogue

L'annonce par T. May de ses intentions lors du déclenchement de l'article 50 confirme ce qu'on avait anticipé dans les pages supérieures. Le Royaume-Uni quittera le marché unique et l'union douanière, s'échappant ainsi à la juridiction de la Cour de Justice Européenne et regagnant le contrôle de sa politique migratoire. C'est le minimum que May estime proposer afin d'apaiser les hérauts du *brexit*. Elle propose en même temps que le R.-U. obtienne un accès à la clé au marché unique, qui pourrait varier selon le secteur concerné. Il est évident que les Européens ne sauraient en aucune façon lui accorder ce cadeau, qui permettrait aux Anglais d'avoir les avantages commerciaux sans la responsabilité financière et réglementaire correspondante. Commenceront alors des négociations dures, où la carte principale des Britanniques sera le poids de la City, bien que celle-ci semble commencer à être en perte de vitesse.

Au-delà de cela, il nous paraît vain de prédire quoi que ce soit. On peut être certain que la droite britannique et ses amis des médias maintiendront la pression avec cette virulence dont ils ont le secret. On peut craindre aussi que l'opposition travailliste se laisse effacer facilement, tant elle craint de plaider la cause de l'Europe. D'ici 18 mois, il devrait être possible de faire une analyse plus fine, ce que nous comptons faire.

\*

\* \*

## Retour sur la mesure de l'effort de défense Variations françaises sur un thème imposé

**Jacques Aben**

Professeur émérite à l'université de Montpellier  
CRISES EA4424

Au roi Louis XII qui demandait, en 1499, ce qui était nécessaire pour gagner une guerre, le maréchal Jacques de Trivulce répondit : « Trois choses sont absolument nécessaires : premièrement de l'argent, deuxièmement de l'argent, troisièmement de l'argent ». Or cet « argent » ne peut avoir qu'une origine, un effort de la nation qui doit renoncer à une partie de sa consommation privée via l'impôt, l'emprunt obligatoire ou l'inflation, et à une partie de sa consommation publique via des transferts au sein du budget de l'Etat. On voit donc l'importance que revêt la définition d'un instrument de mesure rigoureux et consensuel de l'effort de défense. Le fait qu'au moment où ces lignes sont écrites, la plupart des candidats déclarés à l'élection présidentielle française considèrent comme nécessaire d'augmenter cet effort, ne donne que plus de sens à une telle exigence. Or il s'avère qu'en cette matière, les autorités françaises ont beaucoup fluctué au cours du temps, pour de bonnes ou de mauvaises raisons : à certaines périodes il peut être politiquement correct d'afficher une baisse de l'effort et à d'autres une hausse, sans que cela affecte nécessairement la politique de défense.

Ce qui renvoie à une question préjudicielle : qu'entend-on par « défense » ? Cette question, ici, n'est évidemment pas philosophique, elle est seulement de délimitation d'un périmètre des actions ayant pour objet la défense des intérêts de la nation contre « toutes les formes d'agression »<sup>50</sup> ou seulement contre certaines

---

<sup>50</sup> Selon le libellé de l'article 1 de la sacro-sainte ordonnance N°59-147 du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la défense nationale, in *JORF* N°8 du 10 janvier 1959, pp.691-694.

d'entre elles : en France, la défense était globale en 1959, elle n'est plus que militaire depuis le livre blanc de 2008.

Mais ce n'est pas tout car l'expression « effort de défense » peut donner lieu à deux interprétations. L'effort peut être subi et l'on parle alors de « fardeau ». Dans ce cas, sa mesure doit inclure toutes les dépenses liées à l'action de défense, qu'elles soient productives ou non. En revanche il peut aussi s'agir d'un effort voulu, afin, justement, de produire de la défense. Dans cette hypothèse, il ne faudrait retenir que les dépenses productives.

Il y aura donc, comme toujours en sciences sociales, des conventions à poser pour délimiter le domaine de recensement des dépenses. Mais avant d'aller plus loin, il importe de bien comprendre ce que signifie, sur le plan technique, la construction d'un tel indicateur. Comme toute comptabilité, celle-ci passe par une classification à la fois par fonction et par nature. Comme le note le SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute) l'approche par fonction vise à repérer « les ministères de la défense et les autres agences gouvernementales engagées dans des projets ayant trait à la défense », sous réserve que ladite défense soit bien militaire. Ce n'est pas pour autant que toutes les dépenses apparaissant dans les budgets de ces institutions doivent toutes être recensées : certaines pourraient très bien, par nature, ne pas contribuer à des « projets ayant trait à la défense » (militaire).

Le terme « recensées » doit être relativisé : il ne saurait être question, à chaque exercice budgétaire, de conduire une recherche exhaustive sur l'ensemble des budgets de toutes les dépenses qui ont pu contribuer, cette année-là, à la défense des intérêts de la nation. Cela représenterait indéniablement un coût exorbitant, pour une précision marginale. Il importe donc de s'en tenir à des lignes budgétaires identifiées une fois pour toutes comme liées, par fonction et par nature, à l'action de défense. En d'autres termes, il faut un travail d'ingénierie en amont pour qu'en aval la tâche de saisie puisse être confiée à un automate, même si c'est au prix de la négligence, chaque année, de certaines dépenses « ayant trait à la défense ».

Une bonne illustration de cela, dans le cadre d'une politique de défense globale et non seulement militaire, est l'ensemble des dépenses occasionnées en 1993-1994, par la décision de M. Toubon, alors ministre de la culture, de produire une loi de défense de la langue française. Certes, cette loi a changé de nom au cours de sa genèse, pour n'être plus que « relative à l'emploi de la langue française », tant elle a occasionné d'hostilité de la part des

« sachants »<sup>51</sup>, mais ses dispositions n'en étaient pas moins orientées vers la protection de la langue française contre l'invasion anglo-saxonne<sup>52</sup>, comme le montre par exemple l'article 2, qui dispose « Dans la désignation, l'offre, la présentation, le mode d'emploi ou d'utilisation, la description de l'étendue et des conditions de garantie d'un bien, d'un produit ou d'un service, ainsi que dans les factures et quittances, l'emploi de la langue française est obligatoire ». Pour autant, il ne serait pas possible d'isoler dans le budget du ministère de la culture, dans ceux des assemblées parlementaires et dans celui du Conseil constitutionnel, des articles correspondant par nature à une activité de défense et devant être comptabilisés sans réserve à chaque exercice.

Au cours des années 1970-80, l'indicateur de la dépense de défense, tel que publié par le Service d'information et de relations publiques des armées (SIRPA), a été la simple agrégation des dépenses inscrites aux budgets des ministères de la défense et des anciens combattants (éventuellement secrétariat d'Etat). Cet agrégat comprenait donc l'ensemble des rémunérations et charges sociales (RCS) et des opérations sur biens et services (OBS) des deux ministères, y compris celles concernant la gendarmerie nationale, y compris aussi les dépenses liées au démantèlement d'installations et d'équipements ainsi que les pensions des anciens combattants et les primes de démobilisation. En revanche, les pensions versées aux anciens salariés du ministère, qu'ils soient civils ou militaires, n'y figuraient pas, les chiffres étant publiés explicitement « hors pensions ».

L'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) produisait – et produit toujours – sa propre évaluation, selon une logique de comptabilité nationale en conformité avec la nomenclature internationale « Classification des fonctions gouvernementales » (COFOG). Elle se distinguait de la précédente en incluant les pensions et des « mesures de défense des administrations civiles ». Deux institutions gouvernementales, deux conceptions différentes, chacune ayant sa logique.

Parallèlement, en tant que membre de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN), la France aurait pu suivre simplement les préceptes adoptés par l'Alliance. C'est en effet à cette organisation que l'on doit les premiers travaux de réflexion sur la

---

<sup>51</sup> Au point d'ailleurs d'être déferée devant le Conseil constitutionnel qui en a censuré certaines dispositions (décision du Conseil constitutionnel n° 94-345 DC en date du 29 juillet 1994).

<sup>52</sup> La presse ne s'y est pas trompée non plus comme en témoigne ce titre: « La loi Toubon rempart contre le « tout-anglais » au travail » (Alexia Eychenne, *L'Express*, 22 mai 2013).

construction d'un indicateur, intitulé « dépenses militaires », susceptible d'être utilisé par n'importe quel Etat, et par là de permettre les comparaisons internationales. L'objectif affiché par l'Alliance était alors de disposer d'un outil de mesure des contributions des différents membres (15 à l'époque) à son financement et à sa puissance : « Les budgets de défense nationale couvrent essentiellement trois catégories de dépenses : les rémunérations et pensions du personnel ; la recherche-développement et l'acquisition des équipements de défense ; et, finalement, les opérations, exercices et la maintenance. La répartition du budget est une décision nationale souveraine... »<sup>53</sup>. Une première publication des résultats a été réalisée en 1963 pour la période 1949-1963<sup>54</sup> et on se souvient que cette tentative a été aussi, et conséquemment, le début d'une controverse sans fin à propos de l'équité de la répartition du « fardeau » au sein de l'Alliance<sup>55</sup>.

Néanmoins c'est au Stockholm International Peace Research Institute, mieux connu sous l'acronyme SIPRI, que l'on doit d'avoir « neutralisé » cette recherche, en offrant aux spécialistes académiques des questions de défense des séries annuelles de dépenses militaires par pays, qui ne dépendaient plus d'une organisation soupçonnée de vouloir les manipuler pour des raisons liées à la guerre froide<sup>56</sup>. C'est aujourd'hui sa définition des dépenses militaires – peu différente de celle de l'OTAN – qui fait autorité chez les scientifiques. C'est donc celle-ci qui servira de guide pour le raisonnement qui suit.

Les dépenses militaires sont :

Toutes les dépenses de fonctionnement et d'équipement sur :

- les ministères de la défense et les autres agences engagées dans des projets de défense ;
- les forces paramilitaires lorsqu'elles sont équipées et entraînées pour des opérations militaires ;

<sup>53</sup> [http://www.nato.int/cps/fr/natohq/topics\\_49198.htm](http://www.nato.int/cps/fr/natohq/topics_49198.htm)

<sup>54</sup> Defence expenditures of NATO countries 1949-1963, NATO Press service, 17 December 1963.

<sup>55</sup> Olson M. et Zeckhauser R. (1966), An economic theory of alliance, *Review of Economics and Statistics*, 48, pp. 266-279. La position adoptée à cet égard par le 45<sup>ème</sup> président des Etats-Unis d'Amérique n'est pas de nature à calmer le débat, si ce n'est par une décision unilatérale concernant la participation états-unienne à l'Alliance.

<sup>56</sup> « The independent resource on global security » selon [www.sipri.org](http://www.sipri.org). Pourtant le SIPRI a souffert un temps du même soupçon, lié au syndrome de l'« Appel de Stockholm » du 19 mars 1950.

- les activités spatiales militaires ;
- De telles dépenses incluent :
- les dépenses de personnel militaire et civil, y compris pensions militaires et prestations sociales ;
- les dépenses pour les opérations et pour l'entretien ;
- les acquisitions ;
- la recherche-développement militaire ;
- l'aide militaire fournie ;
- Elles n'incluent pas :
- la défense civile ;
- les dépenses présentes pour des activités militaires passées comme les pensions d'anciens combattants,
- les primes de démobilisation et la destruction des armes.

Comme déjà indiqué, cette liste fait apparaître un double point de vue, celui de la fonction (ministères, agences) et celui de la nature (personnel, acquisitions). C'est donc en suivant cette double logique que seront analysées les variations françaises<sup>57</sup> autour du thème imposé par le couple OTAN-SIPRI. Toutefois, le raisonnement sera construit pour l'essentiel en utilisant la nomenclature de la loi organique relative aux lois de finances, qui organise les politiques publiques en missions, programmes et actions<sup>58</sup>.

## 1 - L'approche par fonctions

Un premier sujet de débat pourrait se trouver dans l'expression « autres agences... » dont il faut fixer le périmètre, surtout si l'on a en tête une vision globale de la défense, mais ici avec la précision « militaire » les possibilités sont assez étroitement circonscrites.

### Les « forces paramilitaires »

Tout de même, la mention des « forces paramilitaires », peut renvoyer à des ministères ou des agences auxquels on n'aurait pas spontanément pensé. En effet, il est dit simplement, par l'OTAN aussi bien que par le SIPRI, qu'elles doivent être « équipées et

---

<sup>57</sup> Peut-être était-ce l'une des marques de l'indépendance revendiquée par la France depuis la décision du général de Gaulle du 7 mars 1966. Peut-être aussi était-ce l'effet de ce caractère particulier de la nation française qui lui avait valu d'être traitée d'« insolente nation » le 29 juillet 1693, par le vaincu de la bataille de Neerwinden, Guillaume III d'Orange-Nassau.

<sup>58</sup> Loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001, entrée en vigueur en 2006.

entraînées pour des opérations militaires ». Toutefois, l'OTAN est allée plus loin en 2004 en ajoutant : « (...) la dépense ne devrait être incluse que dans la proportion où ces forces (...) peuvent être, réellement, déployées hors du territoire national, en appui des forces militaires (...) »<sup>59</sup>. En effet, divers facteurs peuvent restreindre la déployabilité : intensité des combats, autres missions à assumer sur le territoire national, formation... Mais imposer cette règle aux forces paramilitaires sous-entend qu'elle est respectée a priori par les forces militaires. Or est-on sûr que dans tous les pays de l'OTAN, 100% des forces militaires sont déployables outre frontières, a fortiori pour des combats de haute intensité ? En réalité, si l'OTAN comptabilise toutes les dépenses occasionnées par l'entretien des forces militaires « régulières » de ses membres, c'est sur le fondement d'une présomption liée à leur statut, mais certainement pas à la vérification de leur degré de préparation au combat. La preuve en est que : « les 24 membres européens de l'OTAN regroupent au total 2,4 millions d'hommes, dont 3 à 5 % seulement sont aptes à se déployer en dehors du territoire national et ce, même pour de courtes périodes »<sup>60</sup>. En conséquence, l'Alliance s'est fixée comme objectif de rendre ses forces terrestres déployables à 50% et aptes à des opérations soutenues à 10%. Ce n'est pas pour autant que les dépenses correspondantes ne sont pas comptabilisées en totalité.

Le SIPRI a une position plus nuancée et explique dans sa communication, qu'elle ne prend en compte les dépenses afférentes aux forces paramilitaires, notamment de gendarmerie, que si « un clair rôle militaire dual peut être identifié »<sup>61</sup>. Néanmoins l'examen des données SIPRI dans le tableau ci-dessous semble indiquer que pour le SIPRI la gendarmerie est une force totalement déployable. Quant à la France, elle a adopté une attitude que l'on pourrait qualifier d'ambiguë dans sa relation avec l'OTAN. Si, comme indiqué plus haut, la gendarmerie nationale a été intégralement comptabilisée dans les statistiques nationales de dépenses militaires, la direction générale de la gendarmerie a toujours pris soin de préciser que l'activité de cette « quatrième armée » n'était qu'à hauteur de 5% produite au profit du ministère de la défense –

---

<sup>59</sup> Defense expenditures of NATO countries, op. cit.

<sup>60</sup> Ragnheidur Árnadóttir, *Priorités capacitaires actuelles et futures de l'Alliance*, Rapport, Assemblée parlementaire de l'OTAN, 160 DSC/TC 08 F Rév 1. Voir aussi : John Deni, « Burden Sharing and NATO's 2 Percent Goal », <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=59767>

<sup>61</sup> <https://www.sipri.org/commentary/topical-background/2017/monitoring-military-expenditure> (consulté le 8 février 2017).

contrôle des foules pendant les opérations, prévôté au profit des troupes, sécurité des installations militaires – le reste étant partagé entre les activités de police judiciaire (ministère de l'intérieur), de transfèrement des prisonniers (ministère de la justice) et de garde des palais nationaux. En conséquence, la comptabilisation de 100% des dépenses de la gendarmerie ne pouvait s'expliquer que par le statut militaire des gendarmes et par leur placement sous la seule autorité du ministre de la défense sans que cela ait rien à voir avec sa « déployabilité ».

Or la loi 2009-971 du 3 août 2009 est venue modifier cette situation. Elle dispose en son article 1 : « (...) la gendarmerie nationale est placée sous l'autorité du ministre de l'intérieur, responsable de son organisation, de sa gestion, de sa mise en condition d'emploi et de l'infrastructure militaire qui lui est nécessaire ». Il en est résulté mécaniquement un transfert des crédits correspondants, du périmètre du ministère de la défense à celui du ministère de l'intérieur. Néanmoins, pour le calcul de la dépense militaire, on a tenu compte, cette fois, de cette part de l'activité de la gendarmerie qui contribue à la production de défense militaire. Par conséquent, la comptabilisation est en deçà de ce que la définition de l'OTAN impliquerait, puisqu'il s'agit de dépenses concernant des éléments, unités ou individus, qui sont effectivement déployés et non seulement déployables<sup>62</sup>. C'est ce que prouve la comptabilité d'analyse des coûts (CAC) pour l'année 2015 : 156,6 M€ dédiés à « l'exercice des missions militaires » sur 6 848,9 M€ de rémunérations et charges sociales. Cela représente un taux d'engagement de 2,2%, bien inférieur à la cible choisie : « ≤5% », alors que l'on était à 3,8% en 2012 et 2013<sup>63</sup>. Le choix même de la cible semble bien indiquer que, du point de vue de la gendarmerie, la « déployabilité » de ses unités n'excède pas 5%.

Ainsi l'OTAN n'a pas tort d'écrire : « La plupart des pays ont communiqué leurs dépenses de défense selon cette nouvelle définition et, dans certains cas (France, Grèce, Hongrie, Italie, Luxembourg, Portugal et Turquie), il en résulte une nette diminution de ces dépenses »<sup>64</sup>. Mais ce qu'oublie de dire l'OTAN,

---

<sup>62</sup> Contrairement à ce que prétend le ministère de la défense : « À partir de 2009, les dépenses de défense incluent uniquement les éléments déployables de la Gendarmerie nationale », *Annuaire statistique de la défense*, 2015, p.76.

<sup>63</sup> Ministère du budget et des comptes publics, Extraits des projets annuels de performance (2016), <http://www.performance-publique.budget.gouv.fr>, p.88.

<sup>64</sup> [http://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/pdf\\_topics/20140224\\_140224-PR2014-028-Defence-exp.pdf](http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_topics/20140224_140224-PR2014-028-Defence-exp.pdf) NATO, « Defence Expenditures of NATO Countries (2009-2016) », 4 July 2016

c'est que la France n'a obtempéré qu'en 2009, et pas en 2004, à tel point que le livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2008 décomptait toujours la gendarmerie nationale dans la dépense de défense telle qu'apparaissant « dans les statistiques internationales »<sup>65</sup>.

Dépenses militaires françaises (M€)				
	2008	2009	2010	2011
OTAN	45 366	39 190	39 241	38 443
SIPRI	45 063	48 146	46 648	46 471
France	45 034	40 530*	39 166	38 781

Sources : <http://www.nato.int/>, <http://www.sipri.org/> et Annuaire statistique de la défense. Les chiffres « France » ont été corrigés pour supprimer les crédits concernant les anciens combattants, qui ne sont retenus ni par l'OTAN ni par le SIPRI (voir plus loin).

\* La « nette diminution » de 4504 M€ en 2009 se décompose en -7453 pour la gendarmerie, +332 pour les pensions et +2617 pour les dépenses militaires stricto sensu. Il est plus difficile d'expliquer les -6176 de l'OTAN mais l'Alliance y prépare le lecteur : « *the figures shown may diverge considerably from those which are quoted by national authorities or given in national budgets* ».

### « L'effort de sécurité globale »

Le ministère de l'intérieur n'est pas le seul à contribuer à la mission de défense, au travers de sa mission « Sécurités » et de son programme 152, « Gendarmerie nationale ». Le ministère des affaires étrangères y a sa part, qui passe par le programme 105, « Action de la France en Europe et dans le monde » et plus particulièrement son action 05, « Coopération de sécurité et de défense ». C'est en effet cette action qui porte les crédits d'aide militaire consentie à des pays tiers, répertoriés par le SIPRI, mais aussi l'aide au titre de la sécurité intérieure, ce qui vient polluer les données. Rien n'interdirait que cette aide figure au budget du ministère de la défense, mais il est tout aussi logique qu'elle mobilise des crédits du ministère des affaires étrangères puisqu'elle est indéniablement l'un des outils de la diplomatie, notamment de la diplomatie de crise : le don de quelques matériels peut renverser le cours d'une guerre civile.

Nul n'ignore qu'aux termes de la constitution, le président de la République est le chef des armées et que le Premier ministre, responsable de la défense nationale, « dispose de la force publique ». Pour autant, cette part de leurs crédits qui contribue à l'action de défense n'est jamais mentionnée. Une seule exception toutefois : les crédits du secrétariat général de la défense et de la

<sup>65</sup> p. 294

sécurité nationale (SGDSN), qui dépend du premier ministre. C'est le livre blanc de 2008 qui a évoqué ces crédits pour la première fois, semble-t-il, mais dans l'enveloppe d'un concept typiquement franco-français : « Effort global de sécurité nationale »<sup>66</sup>. Le problème est que le texte consacré à ce concept est tout sauf explicite. Il semble devoir intégrer les forces de police, ce qui justifierait la substitution de « sécurité nationale » à « défense » et, en effet, « les crédits interministériels » gérés par le SGDSN. Ces crédits dépendent de la mission « Direction de l'action du gouvernement » et de son action 129-02 « Coordination de la sécurité et de la défense ».

### Les « activités spatiales militaires »

Toujours dans le cadre de l'approche fonctionnelle, le SIPRI cite les « activités spatiales militaires ». En effet il est commun que de telles activités soient prises en charge par des agences spécialisées comme la NASA ou l'ESA. Simplement celles-ci ne sont pas des agences de défense et a fortiori, pas des agences militaires. Elles sont simplement des fournisseurs des ministères chargés de la défense, que celle-ci soit militaire ou non. Ceci ne pose pas plus de problème que le reste des acquisitions de biens et services de ces ministères, sauf si l'on sous-entend que l'activité militaire de ces agences pourrait être financées sur crédits civils et que cela falsifierait le calcul. De telles pratiques existent à coup sûr puisqu'il peut toujours exister un intérêt à sous-estimer les dépenses militaires, et c'est encore plus facile lorsque les satellites mis sur orbite ont des fonctions duales. Dans le cas contraire, la contrepartie de la prestation militaire apparaît en dépense du ministère de la défense ou d'autres agences du même ressort. La question ne semble pas se poser à propos de la France puisque les programmes spatiaux apparaissent explicitement dans le budget du ministère de la défense, c'est par exemple le cas en 2016 avec le programme « Système de radiocommunication Utilisant un Satellite » :

07.32	Communiquer	SYRACUSE III	T3 : 93 790 400 €	T5 : 12 789 600 €
-------	-------------	--------------	-------------------	-------------------

### « R&D militaire »

La dernière fonction recensée dans cette liste est la recherche-développement (R&D) militaire. En effet, rien n'interdit qu'une part puisse en être conduite par des agences spécialisées, en dehors

<sup>66</sup> ibidem, p. 298.

de la sphère de la défense. C'est tout particulièrement le cas lorsque cette recherche est duale, c'est-à-dire avec des résultats intéressants simultanément les militaires et les civils. Elle pourrait alors être financée exclusivement sur crédits civils, soit dans un esprit de dissimulation, soit parce que les retombées militaires seraient mineures, ce qui conduirait à une sous-estimation, si faible soit-elle, de la dépense militaire. Ce n'est pas le cas en France, sauf à supposer une sous-estimation délibérée, puisqu'il existe un programme 191 « recherche duale » qui appartient à la mission budgétaire « Recherche et enseignement supérieur » (180 M€ en 2016), mais qui entre dans le périmètre du ministère de la défense.

## 2 – L'approche par nature

La première mention dans ce domaine concerne inévitablement les RCS puisque cette ligne figure dans tous les budgets. Elle est néanmoins sujette à débat du fait à la fois de son extension de sa restriction : « les dépenses de personnel militaire et civil, y compris pensions militaires et prestations sociales ».

Le choix de comptabiliser les pensions est lourd de conséquences. Nul ne peut contester que les pensions sont une charge intrinsèquement liée, aujourd'hui en tout cas, à l'existence même de l'institution de défense, comme de toute autre organisation de production. S'agissant des pensions militaires qui bénéficient d'un privilège de jouissance immédiate sous certaines conditions, il est clair qu'elles sont un élément important de l'attrait du métier des armes. Pour autant, cette charge n'est pas la contrepartie d'une capacité de production de défense, puisque concernant un personnel qui a cessé son activité. Dans ces conditions, il est contradictoire d'accepter la définition ci-dessus et de prétendre utiliser les statistiques correspondantes pour établir des comparaisons, dans le temps ou surtout dans l'espace, en termes de puissance militaire. Ainsi, dans la durée, la France ne fait « mieux » que le Royaume Uni en termes de niveau de dépenses donc, théoriquement, de capacité de défense, qu'en se rangeant sous la norme OTAN et en comptabilisant ses pensions, celles-là même qui ne lui donnent aucune contrepartie capacitaire.

Pour conclure ce point, on ne voit guère ce qui empêcherait de publier deux indicateurs de dépense, l'un avec pensions pour témoigner du « fardeau » supporté par les Etats, notamment dans le cadre d'une alliance militaire, l'autre sans pensions, pour rendre compte de la contribution capacitaire que chaque Etat fait à cette

même alliance ou de la menace qu'il représente pour d'autres.

Comme indiqué plus haut, la France a choisi de longue date de privilégier une présentation hors pensions, même si finalement elle a fini par publier aussi des données avec pensions. Au moment de cet aggiornamento, les services statistiques du ministère de la défense se sont donné une justification méthodologique robuste en s'appuyant sur la comptabilité nationale. Ils ont ainsi créé un concept intitulé « dépense nationale de défense » qui est « le montant global des dépenses en biens et services de toute nature consacrées au domaine par les [administrations publiques] de défense ». Il oppose la valeur de la production de défense imputable aux Administrations publiques (APU) (y compris, d'ailleurs, un élément marginal de défense civile) et les opérations financières qui se greffent dessus : transferts, opérations en capital et... pensions. Ainsi les pensions apparaissent comme bien cantonnées en dehors du domaine strict de la production<sup>67</sup>. Mais il est amusant de constater que lorsque aujourd'hui le ministère publie des statistiques avec pensions, c'est explicitement par respect de la Loi organique relative aux lois de finances<sup>68</sup> (Lolf): « jusqu'en 2005 selon les dispositions de l'ordonnance de 1959 (hors pensions), à partir de 2006 selon la Loi organique relative aux lois de finances (Lolf) y/c pensions ». En revanche, lorsqu'il présente des comparaisons sous la norme OTAN, c'est curieusement hors pensions : « Dans le but de comparer les pays sur leurs activités strictement militaires, et du fait de régimes de pensions différents entre pays, l'on retient dans ce chapitre le périmètre le plus restreint (V2)<sup>69</sup>.

La deuxième question porte sur l'absence apparente des pensions civiles dans cette définition. En effet, il est indiqué que les dépenses de personnel concernent aussi bien les civils que les militaires, ce qui est naturel puisque la plupart des organisations militaires emploient des civils, notamment dans les fonctions de soutien. Il est donc curieux que les pensions militaires soient les seules mentionnées. Or, sur ce sujet, le SIPRI se distingue de l'OTAN puisque, pour l'Alliance : « Les pensions versées directement par le gouvernement aux employés militaires et civils retraités des départements militaires devraient être incluses, que le paiement soit fait à partir du budget du ministère de la défense ou

---

<sup>67</sup> Observatoire économique de la défense, *Compte satellite de la défense*, Paris, 2001, pp.29 sqq.

<sup>68</sup> Loi organique N°2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances. La Lolf sera intégralement appliquée à partir du 1er janvier 2006.

<sup>69</sup> *Annuaire statistique*, op. cit., respectivement pp.11 et 75.

d'autres ministères »<sup>70</sup>.

L'explication la plus convaincante de la position du SIPRI peut être trouvée par extrapolation à partir du cas français. Les statistiques publiées par le service des retraites de l'Etat font apparaître d'un côté toutes les pensions civiles, sans précision du ministère qui a procédé à la liquidation, et de l'autre côté toutes les pensions militaires. La similitude n'est qu'apparente puisque même lorsque des militaires sont détachés ou mis à disposition, la liquidation de leurs droits à pension est assurée par le ministère de la défense ou les autres « agences » concernées.

Pensions de l'Etat	Pensions civiles	Pensions militaires	Total
2015	41 835 M€	9 570 M€	51 405 M€
<a href="https://retraitesdeletat.gouv.fr/portal/rest/jcr/repository/collaboration/sites/eppe/documents/stats/recueils/recueil_stat_2015.pdf">https://retraitesdeletat.gouv.fr/portal/rest/jcr/repository/collaboration/sites/eppe/documents/stats/recueils/recueil_stat_2015.pdf</a>			

En théorie, il serait possible de retrouver les cotisations pour pensions civiles « défense », au titre aussi bien du salarié que de son employeur, au sein des documents financiers du ministère de la défense ou du compte d'opérations spéciales (CAS) « pensions », auquel elles sont versées. Mais ces montants n'ont pas de raison, sauf coïncidence très improbable, d'être exactement équivalents à la valeur des pensions versées aux civils pensionnés de ce ministère. Partant de là il est raisonnable de penser que la comptabilisation des seules pensions militaires par le SIPRI correspond au choix de la moins mauvaise solution, d'autant que la situation comptable a des chances d'être bien plus rudimentaire dans beaucoup d'autres Etats. Pour en terminer avec ce point, il importe de remarquer que le chiffre des pensions militaires apparaissant dans le tableau ci-dessus n'est pas celui à retenir pour le calcul des dépenses militaires. En effet, depuis la réforme de la gendarmerie nationale, les pensions des gendarmes sont certes toujours militaires, mais imputables au ministère de l'intérieur et plus au ministère de la défense. Ce sont donc 7800 M€<sup>71</sup> de pensions militaires qui sont inclus dans le calcul, au lieu des 9 570 M€ cités.

Les choses se compliquent quelque peu avec ces autres pensions qui sont versées aux anciens combattants, au titre de la « reconnaissance et de la réparation » des sujétions subies au cours

<sup>70</sup> NATO, « Defence Expenditures of NATO Countries (2009-2016) », PR/CP(2016)116, 4 July 2016. Néanmoins l'emploi du conditionnel, « devrait », témoigne que l'organisation connaît la difficulté de l'exercice.

<sup>71</sup> *Annuaire statistique de la défense*, 2015, p.18.

de conflits antérieurs. Il existe un accord au moins tacite entre le SIPRI et l'OTAN pour rejeter cette dépense, explicitement pour le premier, implicitement pour la seconde. L'explication lapidaire fournie par le SIPRI est qu'il ne faut pas retenir des dépenses liées à une « activité militaire passée », ce qui exclut d'ailleurs aussi les primes de démobilisation et les dépenses afférentes à la destruction de matériels obsolètes ou irrémédiablement endommagés.<sup>72</sup> Ce choix crée une situation tout à fait incohérente puisque le SIPRI adopte deux positions opposées pour des dépenses qui sont toutes deux des pensions et qui réfèrent par nature à des activités militaires passées. Certes il serait possible, en France au moins, d'avancer que les militaires d'active retraités restent « disponibles » pour le service pendant les cinq années suivant leur départ en retraite, alors que les pensions des anciens combattants sont versées à des âges trop tardifs pour qu'il en soit ainsi. Mais retenir cet argument serait oublier que, statistiquement, la grande majorité des militaires retraités ne sont plus concernés par l'obligation de disponibilité. À l'inverse, parmi les anciens combattants on compte une part non négligeable de militaires retraités, qui sont donc comptabilisés dans un cas et pas dans l'autre - autre contradiction.

La contradiction s'aggrave encore lorsque l'on réalise que la reconnaissance du statut d'ancien combattant est, dans nombre de pays, un élément explicite de la politique de défense militaire au travers de la promotion de « l'esprit de défense » et du « lien armée-nation ». Certes, il existe en France un programme budgétaire spécifique, 167, nommé « Liens entre la Nation et son armée » finançant cette action particulière et explicitement intégré « dans les statistiques internationales ». Mais les anciens combattants ont une responsabilité importante en matière d'entretien de la mémoire, qu'il s'agisse de l'organisation des cérémonies commémoratives ou de l'intervention au sein des établissements scolaires dans le cadre du « parcours de citoyenneté ».

À eux deux, les programmes « Reconnaissance et réparation... » et « Liens... » ne mobilisent que 2,5 G€, soit 6,4% du total des dépenses militaires pensions comprises, de sorte que leur prise en compte dans le calcul, pour lui faire gagner de la cohérence, ne changerait pas la face des choses.

Pour terminer ce premier tour d'horizon, on peut passer rapidement sur l'item « acquisitions », car nul n'imaginerait une politique publique n'impliquant que des dépenses de personnel. En revanche, le cas des « opérations » peut donner lieu à débat. Celui-ci

---

<sup>72</sup> À l'inverse, l'OTAN retient les dépenses de destruction

ne concerne évidemment pas le fait que les militaires de différents pays ne sont pas traités de même manière lorsqu'ils sont projetés, les uns bénéficiant d'indemnités les autres non, ou d'indemnités plus faibles mais sur des soldes plus élevées en permanence. Le débat, s'il en existe un, ne peut porter que sur la liste des articles qui doivent être décomptés au titre des surcoûts opérationnels. En effet, c'est bien de surcoûts qu'il s'agit, ceux provoqué par le passage en configuration opérationnelle d'une unité militaire : variation de la solde ; ajout d'accessoires de solde en contrepartie des sujétions subies ; exemptions fiscales ; gratuité de l'entretien ; surconsommation de carburant, de munitions et autres. Mais puisque le parti est pris, légitimement, de ne compter que les surcoûts, il faudrait déduire des comptabilisations réalisées par les unités sur le terrain, ce qui aurait été consommé par ces mêmes unités en posture « temps de paix » : entretien courant, entraînement, exercices, etc. La question se pose plus particulièrement pour les munitions, le carburant, l'acquisition de matériels et leur usure réputée prématurée qui implique des coûts de « régénération ». Il est légitime de penser que tous les Etats butent sur la difficulté qu'implique un tel décompte net, mais il s'avère que tous ne font pas les mêmes efforts pour tenter de la surmonter. C'est ainsi que la Cour des Comptes a récemment montré les nombreuses sous-évaluations que contient aujourd'hui la comptabilité des surcoûts pratiquée par le ministère de la défense<sup>73</sup>. A cet égard, un exemple est tout à fait symbolique : celui du gonflement du programme budgétaire « Reconnaissance et réparation... » du fait de l'intensification de l'engagement des armées françaises sur les théâtres d'opération. En effet, dès lors que les militaires ayant participé à des opérations remplissent les conditions réglementaires, ils deviennent ressortissants de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONAC-VG). A ce titre, ceux qui ont obtenu le statut de combattant peuvent percevoir une pension à partir de l'âge de 65 ans et une certaine exemption fiscale à partir de l'âge de 74 ans. Mais tous les ressortissants, bien avant cela, peuvent recevoir des aides multiples. Or les coûts que cela suscite, sont la conséquence directe de la conduite des opérations et pourtant ils n'entreront pas dans le calcul de la dépense militaire, au motif qu'ils sont liés à « des actions passées » - une incohérence de plus.

---

<sup>73</sup> Cour des Comptes, *Les opérations extérieures de la France 2012-2015*, octobre 2016, pp.52 sqq.

### 3 – En guise de conclusion : retour sur l'effort de défense

Jusqu'ici, même si le mot effort a été avancé, il n'a été question que de dépenses de défense. Or il est bien évident que des dépenses à elles seules ne peuvent rendre compte d'un effort, qui est la « mise en œuvre de toutes les capacités d'un être vivant pour vaincre une résistance ou surmonter une difficulté »<sup>74</sup>. Il n'y a donc d'effort de défense que lorsque les dépenses de défense sont mises en relation avec les ressources financières que la nation pourrait mobiliser à cet effet, dans une situation donnée. C'est bien ce que reconnaissait le Livre blanc sur la défense de 1994 : « Mesurer l'effort financier global de chacun par le rapport de l'ensemble des dépenses de défense, pensions comprises, au produit intérieur brut est la moins mauvaise réponse. C'est la norme retenue par l'OTAN et qui s'est imposée au niveau international. Elle offre l'avantage de séries homogènes dans le temps et entre pays, ce qu'aucune autre référence ne peut établir »<sup>75</sup>. Mais il s'agissait d'une reconnaissance bien tardive, comme une sorte d'hommage du vice à la vertu. En effet, pendant toute la période précédente, la France a tout fait pour éviter d'utiliser cette référence, comme si, encore une fois, il était impensable de suivre une règle de bon sens au seul motif qu'elle était proposée par l'OTAN.

Au départ, la référence utilisée a été celle du budget de l'Etat et c'est en ces termes que le ministre de la défense Yvon Bourges présentait l'engagement du gouvernement sur la première loi de programmation militaire<sup>76</sup> : « Les Français doivent savoir que sur cinq francs des ressources de l'Etat, un franc ira à leurs forces armées. Est-ce payer trop cher la sécurité de la France ? ». C'est une norme parfaitement pertinente, en ce qu'elle permet de faire apparaître les choix auxquels les circonstances immédiates contraignent l'exécutif mais aussi ceux que lui dictent, à plus long terme, ses préférences idéologiques. Si l'on veut des exemples, l'aggiornamento auquel s'est livrée la France ces dernières années en matière de restructuration de ses armées, appartiendrait à la première catégorie, là où les projets annoncés par le 45<sup>ème</sup> président des Etats-Unis renverraient plutôt à la seconde. A l'inverse, la règle

---

<sup>74</sup> Centre national de ressources textuelles et lexicales, cnrtl.fr

<sup>75</sup> *Livre blanc sur la défense, 1994*, Paris, La Documentation française, p. 171. (coll.Rapports officiels)

<sup>76</sup> Loi n° 76-531 du 19 juin 1976 portant approbation de la programmation militaire pour les années 1977-1982, *JORF*, débats parlementaires, Assemblée nationale, 21 mai 1976, p.3278, 2<sup>ème</sup> col.

fixée par la loi de programmation militaire 2014-2019 selon laquelle « La dotation annuelle au titre des opérations extérieures est fixée à 450 millions d'euros. En gestion, les surcoûts nets, hors titre 5 et nets des remboursements des organisations internationales, non couverts par cette dotation qui viendraient à être constatés sur le périmètre des opérations extérieures font l'objet d'un financement interministériel »<sup>77</sup>, a pour résultat théorique de sanctuariser la répartition des crédits entre ministères donc d'éviter d'avoir à faire des choix.

Mais, tôt ou tard, la France devait en venir à afficher ses engagements d'une manière plus large. C'est ainsi que le produit national est apparu ici ou là dans les discours, ce qui avait l'avantage politique de faire référence aux unités de production de nationalité française, mais avait de moins en moins de sens au fur et à mesure de l'internationalisation de leur capital. Lorsqu'il s'est agi de choisir un indicateur plus conforme aux pratiques internationales, on n'est pas allé directement au PIB, mais au PIBm<sup>78</sup>, c'est-à-dire à la partie marchande de cet agrégat, ce que nul autre pays n'a jamais songé à faire. Néanmoins ce changement de paradigme intervenu à mi-parcours de l'exécution de la loi de programmation 1976-1982 n'a pas manqué de susciter quelques interrogations, au sein même de la majorité parlementaire : « A-t-on changé de critère de référence parce que le pourcentage de 20% dans le budget de l'Etat ne pouvait être respecté ? »<sup>79</sup>. Bonne question, en effet, dont la nouvelle majorité tirait les conséquences en 1983, par la voix de Jean-Yves Le Drian : « (...) jugeant que la capacité de défense de la France ne saurait être soumise aux aléas de la conjoncture économique, le projet de loi ne fait référence ni au budget de l'Etat ni au produit intérieur brut marchand »<sup>80</sup>. Tout ça pour ça ?

\* \* \*

---

<sup>77</sup> Loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019, article 4, In *JORF* N°294 du 19 décembre 2013, p. 20570

<sup>78</sup> *Livre blanc sur la défense, 1994*, Préfaces de Edouard Balladur, Premier ministre, François Léotard, ministre d'Etat, ministre de la défense. Paris, Documentation Française, mars 1994. (Coll. Rapports officiels) p.171, note 1. A la question de savoir pourquoi, le directeur des affaires financières du ministère de la défense a répondu en 1992 que c'était pour des raisons de plus grande précocité de sa connaissance, ce qui peut laisser perplexe.

<sup>79</sup> Arthur Paecht, député, rapport d'information sur l'exécution de la loi de programmation militaire 1976-1982, *JORF/Doc/AN/1979/n°1298/p.95*

<sup>80</sup> Jean-Yves Le Drian, député, rapport sur le projet de loi de programmation 1984-1988, *JORF/Déb/AN/1983*, p. 1228.

## Annexe : Reconstitution des calculs

Missions	Programmes	Actions	Montants
Défense (hors pensions)	Tous	Toutes	32 077 960
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	167 - Lien entre la nation et son armée	Toutes	37 558
Sécurités	152 - Gendarmerie nationale	152-05 Exercice des missions militaires	133 195
Action extérieure de l'Etat	105 - Action de la France en Europe et dans le monde	105-04 - Coopération de défense et de sécurité	87 840
Recherche et enseignement supérieur	191 - Recherche duale civile et militaire	Toutes	180 075
<b>TOTAL 1</b>			<b>32 516 628</b>
Pensions	So	So	7 861 400
<b>TOTAL 2</b>			<b>40 378 028</b>
Anciens combattants mémoire et liens avec la nation	169 - Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant		2 473 808
<b>TOTAL 3</b>			<b>42 851 836</b>
Direction de l'action de l'Etat	129 - Coordination du travail du gouvernement	129-02 - Coordination de la sécurité et de défense	283 240
Sécurités	Toutes	Toutes sauf 152-05	18 385 615
Economie	?	?	
<b>TOTAL 4</b>			<b>61 520 691</b>

Sources : Ministère du budget, Analyse des coûts, PLF 2016 ; Ministère de la défense, Annuaire statistique 2016.

**DOSSIER :*****L'élection présidentielle de 2017 et la Défense*****La défense et la sécurité dans les programmes des candidats à l'élection présidentielle.****Jean-Pierre Maury**

Université de Perpignan

L'analyse des engagements des candidats sur les questions de défense et de sécurité est souvent décevante<sup>81</sup>. Ces questions ne prennent généralement pas une grande place dans une campagne pour l'élection présidentielle, toutefois les attentats récents, les propos de l'ancien premier ministre, M. Valls, selon lesquels « Nous sommes en guerre », ont conduit la plupart des candidats à aborder ces questions de façon plus précise que lors des campagnes précédentes, notamment en ce qui concerne la sécurité intérieure ou les opérations extérieures de l'armée française.

Ainsi, le terrorisme, la guerre en Syrie et contre l'État islamique, l'immigration, et même les relations avec l'OTAN, la défense européenne ou l'attitude à l'égard de la Russie, sont devenus des thèmes de campagne entraînant des déclarations et des propositions de la part des candidats. Surprenant ! Presque tous ont déclaré vouloir augmenter le budget de la défense ; un consensus mou se faisant sur l'objectif de 2% du PIB<sup>82</sup>, certains jugeant même utile de préciser les équipements dont l'acquisition est jugée nécessaire. Est-ce que de nombreux citoyens vont lier leur vote à la promesse d'acquiescer un second porte-avions ou de créer une cyber-armée, voire de rénover nos blindés ?

Sur 14 thèmes jugés pertinents pour la défense et la sécurité, nous avons choisi de présenter ci-dessous un tableau brut, sans commentaires, des principaux engagements, en général tels qu'ils figurent dans le projet du candidat figurant sur son site internet.

---

<sup>81</sup> Notre travail le plus ancien, sur ce point, portait sur « La sécurité de la France et les élections de 1981 », communication au Congrès mondial d'histoire militaire, septembre 1981.

<sup>82</sup> Voir dans l'article de Jacques Aben, « Election présidentielle et défense ou le fantasme des 2% du PIB », ci-après, page 71.

**Sources :**

Arthaud (Nathalie) : <http://www.nathalie-arthaud.info/nos-positions>

Asselineau (François) : <https://www.upr.fr/programme-elections-presidentielles-france>

Cheminade (Jacques) : <http://www.cheminade2017.fr>

Dupont-Aignan (Nicolas) : <http://www.nda-2017.fr/projet>

Fillon (François) : <https://www.fillon2017.fr/>

Hamon (Benoît) : <https://www.benoithamon2017.fr>

Lassalle (Jean) : <https://jeanlassalle2017.fr/>

Le Pen (Marine) : <https://www.marine2017.fr/programme/>

Macron (Emmanuel) : <https://en-marche.fr/emmanuel-macron/le-programme>

Mélenchon (Jean-Luc) : <https://avenirencommun.fr/avenir-en-commun/>

Poutou (Philippe) : <https://poutou2017.org>

La *Revue Défense nationale*, avril 2017 « Présidentielle : questions de défense » pp-7 à 48 ainsi que les comparateurs de programmes proposés par *Le Figaro* ou *Le Monde* notamment, nous ont permis de compléter certaines rubriques du tableau.

**Objectif majeur**

Arthaud	Stopper les interventions militaires françaises.
Asselineau	Adapter aux conditions de 2017 le programme du Conseil national de la Résistance de 1944. Mise en œuvre d'une politique de défense <i>erga omnes</i> .
Cheminade	Pour une armée républicaine et modernisée, colonne vertébrale de la Nation
Dupont-Aignan	Préserver notre indépendance, donner à nos armées les moyens nécessaires.
Fillon	L'indépendance de la France, sa souveraineté, sa capacité à défendre ses intérêts vitaux et ses ressortissants, reposent entièrement sur ses forces armées. C'est pourquoi la Défense doit être l'un des piliers de l'État régalien.
Hamon	Construire avec d'autres un système de défense à la hauteur des défis redoutables qui s'accumulent.
Lassalle	Faire de la France une force de paix.
Le Pen	Assurer la sécurité quotidienne de nos compatriotes et de nos territoires.
Macron	Une stratégie de maintien de la paix et de lutte contre le terrorisme islamiste.
Mélenchon	Garantir une doctrine de Défense au service de la nation. Une France indépendante et universaliste au service de la paix.
Poutou	Arrêt de la production d'armement.

## Budget de la défense

Arthaud	0
Asselineau	Le budget de la Défense nationale (hors pensions) sera porté de 1,6% du PIB à 3% du PIB à la fin du quinquennat, soit un retour à ce qu'il était en 1981.
Cheminade	Porter nos dépenses militaires à 2,5 voire 3% de notre PIB.
Dupont-Aignan	Sanctuariser le budget de la défense à 2% du PIB hors pensions. Faire passer le budget de 32 Md d'€ (2015) à 42 Md d'€ dans un premier temps puis l'ajuster au PIB.
Fillon	Le budget de la défense augmentera progressivement lors du quinquennat avec pour objectif d'atteindre 2% du PIB (pensions comprises) à la fin de la prochaine LPM.
Hamon	Il y a urgence à augmenter dès 2018 le budget de défense de la France. La future loi de programmation portera en 2022 à 2% du PIB l'effort de Défense de la France. Les budgets de défense et de sécurité pourraient, à terme, atteindre 3% du PIB.
Lassalle	Ne pas augmenter le budget de la défense.
Le Pen	Augmenter dès la première année du mandat le budget de la Défense à 2 % du PIB puis tendre vers 3 % à l'horizon de la fin du quinquennat.
Macron	Vers 2% du PIB en 2025
Mélenchon	La question déterminante ne sera pas « combien ça coûte », mais « de quoi avons-nous besoin ? »
Poutou	Annuler les budgets affectés au nucléaire militaire, mais aussi baisser drastiquement le budget de l'armée

## Moyens de la défense

Arthaud	0
Asselineau	Rénovation de nos moyens militaires. Construire un deuxième porte-avions sans délai, puis un troisième dans les dix années suivantes. Porter à six unités la flotte française de sous-marins lanceurs d'engins.
Cheminade	Mise sur pied d'une cyber-armée Mettre à l'étude la possibilité d'un deuxième porte-avions et d'un cinquième SNLE. Parmi les urgences citées par l'état-major : des patrouilleurs pour surveiller les côtes, des avions ravitailleurs et de transport permettant d'agir dans la profondeur et des véhicules blindés pour remplacer les actuels, dont le vieillissement est accéléré par nos opérations extérieures.
Dupont-Aignan	Recruter 50 000 soldats sur la durée du quinquennat (-60 000 postes entre 2007 et 2015). Construire un deuxième porte-avion sur la durée du quinquennat (coût total de 4 milliards d'€ soit 800 millions par an sur 5 ans). Renforcer les capacités de nos forces à se projeter partout dans le monde. Doublé le budget dédié au renseignement.
Fillon	Stabiliser les effectifs de nos armées et en particulier de la force opérationnelle terrestre à 77 000 soldats.

	<p>Renforcer la surveillance de notre espace maritime et la présence de l'État en mer.</p> <p>Consolider les efforts entrepris dans le domaine numérique et consacrer des ressources humaines et technologiques suffisantes pour préparer la France au combat dans l'espace numérique.</p>
Hamon	<p>Je pérenniserai notre capacité de projection.</p> <p>J'investirai dans l'entraînement de nos forces armées, garantirai un groupe aéronaval à la France et assurerai la protection de notre zone économique exclusive (ZEE) en modernisant notre flotte.</p> <p>Débattre de l'acquisition d'un second porte-avions.</p> <p>La stratégie cyber doit être incorporée pleinement dans notre stratégie de défense</p>
Lassalle	<p>Construire un 2e porte-avions : avoir en permanence un groupe aéronaval à la mer.</p> <p>Créer une 4ème armée pour la cyber-défense,</p>
Le Pen	<p>Augmentation des effectifs (pour les reconstituer à leur niveau de 2007, soit environ 50 000 militaires supplémentaires)</p> <p>Force opérationnelle terrestre portée à 100 000 combattants d'ici 2025.</p> <p>Création d'une 3<sup>e</sup> division <i>Scorpion</i>.</p> <p>Second porte-avions baptisé « Richelieu », indispensable à la permanence à la mer de notre groupe aéronaval.</p> <p>Plan de recrutement de 15 000 policiers et gendarmes.</p>
Macron	<p>Garantir l'aptitude des armées à couvrir le vaste éventail des missions.</p> <p>Renouveler les avions ravitailleurs, moderniser les blindés de l'armée de terre, ainsi que la flotte de surface de notre marine nationale.</p>
Mélenchon	<p>Une nouvelle loi de programmation militaire ayant pour objectif la restauration pleine et entière de l'indépendance militaire.</p> <p>Conservation d'une capacité nationale autonome pour l'équipement et l'emploi des cinq armes : terre, mer, air, dissuasion et cyber défense</p> <p>Un coup d'arrêt immédiat sera porté à la diminution des effectifs combattants professionnels.</p> <p>Nous doter des moyens de préserver la souveraineté sur notre espace maritime, via le lancement d'un programme d'acquisition de frégates côtières,</p> <p>Nous maintiendrons le choix opéré en 2016 de création d'une force de cyber défense nationale,</p> <p>L'acquisition d'une capacité nationale de projection d'une brigade interarmes est essentielle à notre autonomie stratégique</p>
Poutou	<p>Dissolution de l'armée professionnelle,</p>

## Dissuasion nucléaire

Arthaud	0
Asselineau	Sanctuariser le territoire national par la force de frappe nucléaire;
Cheminade	Moderniser notre dissuasion. Notre force de « frappe » doit rester au niveau de la « <i>stricte suffisance</i> ». Je m'engage à poursuivre les efforts auprès de toutes les puissances nucléaires pour amorcer un désarmement généralisé.
Dupont-Aignan	Maintenir la dissuasion nucléaire à un haut niveau de performance
Fillon	Maintenir la Force de dissuasion nucléaire et engager sa modernisation.
Hamon	Garantir durablement la dissuasion nucléaire, clé de voute de notre stratégie de défense, en dessous du niveau actuel, la crédibilité de la dissuasion nucléaire française serait compromise.
Lassalle	0
Le Pen	Pérennisation de notre force de dissuasion nucléaire.
Macron	Nous engagerons le renouvellement des composantes sous-marine et aérienne de la dissuasion nucléaire.
Mélenchon	La dissuasion nucléaire restera un élément de notre protection en l'absence d'accord de désarmement multilatéral.
Poutou	Destruction de la force de dissuasion nucléaire française,

## Industrie d'armement

Arthaud	0
Asselineau	Nationaliser temporairement Airbus Group afin de se réappropriier le pilotage des crédits de recherche octroyés à notre vecteur d'ogives nucléaires. Abandonner le projet de fusion de Nexter avec KMW, en cours de négociation Interdire toute privatisation dans le secteur de la Défense et de la Sécurité nationale. Fixer le statut de la dissuasion nucléaire et de la gestion du capital des industries d'intérêt vital par une loi organique.
Cheminade	Un euro investi dans la défense représente deux euros de retombées pour l'économie nationale, avec des effets de leviers extrêmement puissants en matière de recherche et de développement, d'aménagement du territoire, d'emploi, d'exportations et, enfin, de compétitivité. La recherche technologique duale profite directement au secteur industriel français, dans son ensemble.
Dupont-Aignan	Établir une vraie stratégie pour notre industrie de Défense. Être à la pointe des innovations scientifiques et stratégiques. Bâtir une nouvelle vision stratégique et mondiale autour d'alliances dans le domaine de l'industrie de Défense avec des pays émergents comme le Brésil, l'Inde, la Malaisie ou Singapour. Doublé le budget du ministère de la Défense consacré à la recherche. Mettre en place une coopération européenne visant à protéger les brevets et les inventions dans l'industrie de défense.
Fillon	Renforcer notre tissu industriel en rapprochant la Défense des entreprises qui développent des technologies civiles et militaires dans les secteurs de l'intelligence artificielle, des robots et des lasers et favoriser l'émergence d'un arsenal juridique européen pour protéger le patrimoine immatériel (brevets, savoir-faire,...) de nos entreprises de défense. Étendre le concept de « bases intelligentes » pour développer des capacités d'innovation et de veille technologique tant au profit de nos armées que des industriels.
Hamon	0
Lassalle	0
Le Pen	Reconstituer dans tous les domaines de la Défense une offre industrielle française pour répondre aux besoins de nos armées et garantir notre indépendance stratégique.
Macron	Nous soutiendrons la création d'un Fonds européen de défense, pour financer des programmes communs, tel un drone européen.
Mélenchon	La seule préoccupation devant guider les choix concernant les moyens des armées est l'indépendance militaire de la France. Face aux logiques de privatisations rampantes à l'œuvre depuis des années, nous entendons également réaffirmer le caractère strictement étatique de l'appareil de Défense. L'indépendance exige une industrie de Défense autonome. Nous mettrons fin à sa soumission aux logiques de marché. La fin de cette dépendance exige un pôle public de la défense favorisant une diversification et une synergie entre savoir-faire civils et militaires. La règle de l'acquisition par l'armée de matériel français, tant au niveau militaire que logistique, sera rétablie.
Poutou	Reconversion industrielle de l'industrie d'armement, pour produire enfin des choses utiles à la population,

## OTAN

Arthaud	[Sortir de l'OTAN]
Asselineau	Sortir de l'OTAN par l'application de l'article 13 du traité de l'Atlantique Nord (OTAN).
Cheminade	Sortir de l'OTAN
Dupont-Aignan	Sortir du commandement intégré de l'OTAN.
Fillon	L'OTAN a toujours sa place et un rôle à jouer en cas de conflit majeur.
Hamon	J'écarte la sortie de l'OTAN, ce choix affaiblirait la sécurité du continent européen à un moment où nous en avons besoin, face à une Russie qui teste et qui tente d'intimider.
Lassalle	Sortir du commandement intégré de l'OTAN
Le Pen	Quitter le commandement militaire intégré de l'OTAN.
Macron	L'OTAN reste indispensable, notamment pour conduire des opérations militaires d'envergure.
Mélenchon	Sortir de l'Otan et refuser la participation de la France à toute alliance militaire permanente à l'exception des opérations de maintien de la paix sous l'égide de l'Onu.
Poutou	Sortir de l'OTAN

## Service national

Arthaud	0
Asselineau	0
Cheminade	Service civique, militaire ou civil, dont la durée ne devrait pas être inférieure à six mois, avec une formation militaire élémentaire d'un mois.
Dupont-Aignan	Rétablir un service national de 3 mois, aménageable en service militaire de 1 an pour ceux qui le souhaitent.
Fillon	Privilégier la réserve par rapport à un service militaire volontaire fourre-tout et coûteux. Outre-mer : augmenter de 50% le nombre de places du service militaire adapté.
Hamon	Je généraliserai la prise en compte d'un SERVICE CIVIQUE ou d'un bénévolat long dans la validation d'unités d'enseignements (UE) universitaires
Lassalle	Rétablir le service national, garçons ou filles, civil ou militaire.
Le Pen	Étendre à la métropole le Service Militaire Adapté sur le modèle de celui en vigueur en Outre-mer. Rétablissement progressif d'un service national militaire ou civique (minimum obligatoire 3 mois). 180 000 jeunes serviraient par roulement pendant trois mois.
Macron	Service national universel d'un mois, sous encadrement militaire, au sein des forces armées.
Mélenchon	Créer un service citoyen obligatoire de 9 mois.
Poutou	Rejeter tout projet de service militaire ou civique

## Garde nationale

Arthaud	0
Asselineau	0
Cheminade	La garde nationale sera l'aboutissement d'un service civique, militaire ou civil. L'objectif est de 100 000 volontaires.
Dupont-Aignan	Créer une garde nationale composée de réservistes militaires. L'objectif serait de mettre sur pied une force de 100 000 hommes capable de relayer les forces de l'ordre, de surveiller et de sécuriser l'ensemble du territoire national
Fillon	Accroître les affectifs de la réserve opérationnelle.
Hamon	Création d'une Garde nationale.
Lassalle	Conserver comme réservistes 200000 anciens militaires ou appelés
Le Pen	Garde nationale sur une base départementale. Pérenniser les efforts visant à porter le nombre de réservistes (toutes réserves confondues) à 85 000 personnes en 2018.
Macron	Garde nationale : objectif de 85 000 volontaires à l'horizon 2018-2020.
Mélenchon	Créer une garde nationale placée sous commandement civil et composée Des jeunes en service citoyen obligatoire ayant choisi d'intégrer la réserve pour la protection de la sûreté et de l'intégrité de la Nation Des unités existantes labellisées : réserve de sécurité nationale, réserve de sécurité civile, réserve citoyenne
Poutou	0

## Europe de la défense

Arthaud	Seuls les travailleurs, en se débarrassant du capitalisme, peuvent mettre en place une Europe véritablement unie et fraternelle : les États-Unis socialistes d'Europe. Et cette Europe-là ne pourra être que le début d'une union de tous les peuples à l'échelle mondiale.
Asselineau	« Frexit » : sortie de la France de l'Union européenne par l'application de l'article 50 du traité sur l'Union européenne (TUE)
Cheminade	Sortir de l'UE et de l'euro pour une Europe des patries et des projets
Dupont-Aignan	Propose un « traité alternatif pour une Europe des nations et des projets ». La défense nationale doit rester française.
Fillon	La défense européenne est une nécessité absolue.
Hamon	Faire progresser la défense de l'Europe par une défense européenne. Un pilier européen de défense est absolument nécessaire. La France peut être la colonne vertébrale d'une défense européenne, si elle sait écouter ses partenaires, sans leur imposer un modèle.
Lassalle	Rendre à la France ses marges de manœuvre dans une Europe des Nations
Le Pen	Retrouver notre liberté et la maîtrise de notre destin en restituant au peuple français sa souveraineté. L'objectif est de parvenir à un projet européen respectueux de l'indépendance de la France, des souverainetés nationales et qui serve les intérêts des peuples.
Macron	Nous proposerons avec l'Allemagne une Europe de la défense associant les

	pays volontaires, en créant un Fonds européen de défense qui financera des équipements militaires communs (comme les drones européens) et un Quartier Général européen permanent.
Mélenchon	Sortie concertée des traités européens par l'abandon des règles existantes pour tous les pays qui le souhaitent et la négociation d'autres règles. L'UE, on la change ou on la quitte. Retirer la France de l'Europe de la défense
Poutou	0

## Russie

Arthaud	0
Asselineau	politique d'amitié et de coopération de la France avec la Russie, la Chine, le monde arabe et le monde latino-américain
Cheminade	Sortir de la crise par le haut : la nouvelle Route de la soie chinoise, les projets des BRICS, les grands projets Nord-Sud et Est-Ouest, et au niveau national, notre Plan de développement
Dupont-Aignan	Sortir unilatéralement du régime des sanctions contre la Russie. Il est impensable que la priorité actuelle de l'OTAN s'affirme contre la Russie, alors que la principale menace contre nos peuples vient du terrorisme islamique.
Fillon	Je souhaite rétablir le dialogue et des relations de confiance avec la Russie qui doit redevenir un grand partenaire. J'engagerai, avec nos partenaires européens et dans le respect des accords de Minsk, des discussions afin de parvenir à la levée des sanctions contre la Russie qui pénalisent injustement nos agriculteurs et nos entreprises.
Hamon	En annexant la Crimée et en soutenant activement les mouvements séparatistes ukrainiens, la Russie viole l'ensemble des traités qui fondaient la sécurité du continent européen.
Lassalle	0
Le Pen	Dialogue avec l'ensemble des États qui combattent le fondamentalisme islamiste, à commencer par les gouvernements russe et syrien, engagés tous deux dans la lutte contre l'État islamique.
Macron	Maintenir les sanctions contre la Russie tant que les accords de Minsk ne sont pas respectés
Mélenchon	Considérer la Chine et la Russie comme des partenaires Il faut former avec les BRICS les bases d'une alliance altermondialiste, ouverte à tous et fondée sur l'indépendance de chacun,
Poutou	La destruction d'Alep, le massacre de sa population par les armées d'Assad et de la Russie se sont ainsi faits dans le silence de « démocraties » soucieuses de ménager l'appareil répressif syrien et les bonnes relations futures.

## Terrorisme

Arthaud	Au nom de la lutte contre le terrorisme, nos gouvernants veulent nous embrigader derrière leur politique guerrière et sécuritaire et nous amener à soutenir les interventions militaires au Moyen-Orient et en Afrique. Ils prétendent mener ces guerres dans notre intérêt, pour défendre notre sécurité et notre liberté, mais ils mentent.
Asselineau	Lutter contre toutes les formes de terrorisme. Engager les moyens nécessaires pour détruire l'État islamique en Syrie, en coopération avec la Russie et la Turquie.
Cheminade	Combattre le terrorisme à sa source
Dupont-Aignan	Développer un plan antiterrorisme. Créer une Cour de sûreté de la Nation Intensifier la guerre contre les mouvements terroristes islamiques et coopérer avec les États qui suivent le même objectif. Intensifier notre lutte contre l'État islamique en Syrie, en Irak et en Libye
Fillon	Lutter de façon implacable contre le terrorisme et le totalitarisme islamique
Hamon	Nos moyens de renseignement seront progressivement mutualisés avec la mise en place de task forces multilatérales pour aboutir à une agence de renseignement européenne Daech constitue un défi inédit pour la communauté internationale puisqu'il prospère sur le terreau de sociétés en proie à des logiques révolutionnaires
Lassalle	0
Le Pen	Éradiquer le terrorisme et briser les réseaux fondamentalistes islamistes. Interdire et dissoudre les organismes de toute nature liés aux fondamentalistes islamistes. Expulser tous les étrangers en lien avec le fondamentalisme islamiste (notamment les fichés S). Renforcer les moyens du renseignement et créer un service unique de lutte anti-terroriste
Macron	La lutte contre le terrorisme passera par une Europe de la défense et de la sécurité plus forte.
Mélenchon	Refuser la logique du choc des civilisations et de la <i>guerre intérieure</i> , sortir des guerres déstabilisatrices et des alliances hypocrites avec les pétromonarchies du Golfe Améliorer la prévention en engageant une stratégie politique pour renforcer les anticorps républicains et supprimer le terreau des communautarismes par plus de République, de laïcité, d'éducation, de justice sociale et d'implication citoyenne Renforcer le renseignement territorial et humain en revenant sur la fusion de la DST et des RG Mettre en place une coalition universelle sous mandat de l'Onu pour éradiquer Daech et rétablir la paix et la stabilité en Syrie et en Irak, associant les combattants kurdes
Poutou	L'état d'urgence permet à l'État, par simple décision administrative, de bafouer tous les jours les droits démocratiques. Plusieurs pas ont été franchis pour légitimer une islamophobie d'État, exacerbant les discriminations que subissent dans le pays les Noirs et les Arabes.

## Sécurité intérieure

Arthaud	Supprimer l'état d'urgence.
Asselineau	Réintégrer la gendarmerie nationale sous l'autorité du ministère de la Défense Porter à 20 milliards d'euros le budget pour la police et la gendarmerie. Mettre fin à l'état d'urgence permanent.
Cheminade	Augmenter les budgets de la police et de la gendarmerie. L'accumulation de mesures de surveillance et de répression, découlant des prolongations successives de l'état d'urgence, est non seulement globalement inefficace, mais elle entretient un climat d'affrontement qui risque de devenir de plus en plus dangereux
Dupont-Aignan	Recruter 30 000 représentants des forces de l'ordre et 10 000 personnels administratifs (investissement de 2 Md d'€ par an).
Fillon	Recruter 5 000 agents des forces de l'ordre et remettre sur le terrain 5 000 policiers ou gendarmes occupés à des tâches administratives, soit un total de 10 000 agents supplémentaires au service de notre sécurité.
Hamon	Loi de programmation sur la sécurité intérieure 5000 postes supplémentaires de police et de gendarmerie. Rétablir la police de proximité. Le recours à l'état d'urgence tiendra compte des nouveaux moyens des lois anti-terroristes qui permettent de limiter son usage.
Lassalle	Mettre fin à l'état d'urgence
Le Pen	Rétablir la sécurité en veillant à la protection des libertés individuelles. Réarmer massivement les forces de l'ordre : plan de recrutement de 15 000 policiers et gendarmes.
Macron	Recruter 10 000 policiers et gendarmes supplémentaires.
Mélenchon	Permettre la sortie de l'état d'urgence à l'initiative du Parlement Ramener les effectifs de policiers et gendarmes à ceux de 2007. Refonder la politique de sûreté publique sur la base du triptyque <i>prévention, dissuasion, sanction</i> et réaffirmer son caractère national. Recruter des agents administratifs pour libérer policiers et gendarmes aptes à aller sur le terrain et qui travaillent sur des postes administratifs. Ramener les effectifs de policiers et gendarmes à ceux de 2007. Doublé les effectifs de la police technique et scientifique. Démanteler les BAC.
Poutou	Levée immédiate de l'état d'urgence. Dissolution des Brigades anti criminalité (BAC), interdiction de tous les armements offensifs (Flash-Ball, Taser, grenades de désencerclement), Désarmement de la police française.

## Laïcité, communautarisme

Arthaud	Une complète séparation des Églises et de l'État est un préalable aux libertés élémentaires, notamment celles des femmes.
Asselineau	Remettre au premier plan le principe de la laïcité et du refus du communautarisme
Cheminade	L'accueil de l'autre et la définition avec lui d'un vouloir vivre en commun est au fondement de toute société humaine. Contrairement aux approches communautaristes ou séparatistes, la loi de 1905 définit le plus petit dénominateur commun pour chercher à vivre ensemble, manger ensemble, étudier ensemble, nager ensemble, sans que pour autant une norme s'impose uniformément à tous.
Dupont-Aignan	Garantir la laïcité : les religions s'adaptent à nos lois, pas l'inverse Interdiction des signes religieux ostentatoires à l'hôpital, dans l'entreprise, à l'université comme cela a été fait à l'École
Fillon	Je suis un ardent défenseur du principe de laïcité. C'est l'un des fondements de la cohésion nationale, qui permet à chacun de croire ou de ne pas croire et garantit le respect par l'État des convictions intimes de chacun. Veiller à la diffusion et à la bonne compréhension des règles découlant du principe de laïcité et du refus du communautarisme. Lutter contre le totalitarisme islamique avec la plus grande fermeté.
Hamon	Je ferai scrupuleusement respecter la loi de 1905 sur la LAÏCITÉ
Lassalle	0
Le Pen	Promouvoir la laïcité et lutter contre le communautarisme. Inscrire dans la Constitution le principe : « La République ne reconnaît aucune communauté. » Rétablir la laïcité partout, l'étendre à l'ensemble de l'espace public et l'inscrire dans le Code du travail.
Macron	Nous appliquerons strictement le principe de laïcité. Nous n'étendrons pas l'interdiction du voile à l'université.
Mélenchon	Combattre tous les communautarismes et l'usage politique des religions
Poutou	La laïcité et le slogan instituant la France en « pays des Droits de l'homme » sont utilisés pour constituer une pseudo culture commune qui serait opposée à celle des musulmanEs, notamment dans le cadre de l'école. Cette laïcité est un outil d'oppression, puisqu'elle retire une partie des libertés individuelles.

## Migrations, immigration

Arthaud	Régulariser tous les sans-papiers. - Accueillons les migrants à bras ouverts. Ils ont leur place dans le combat qui est le nôtre : combattre la minorité capitaliste qui domine le monde et nous pousse dans la barbarie. - En tant que communistes, nous combattons les idées nationalistes, la xénophobie et tout ce qui oppose les travailleurs les uns aux autres. Nous sommes favorables à tout ce qui va dans le sens de la disparition des frontières.
Asselineau	Proposer un débat national sur l'immigration.
Cheminade	Accueil et co-développement : Nous devons être capables à la fois d'assurer le développement des pays d'où viennent ces immigrés et de les intégrer le mieux possible chez nous, par le développement mutuel et le travail
Dupont-Aignan	Rétablir les contrôles aux frontières et supprimer les accords de Schengen.
Fillon	Réduire l'immigration légale au strict minimum. Mettre un coup d'arrêt à l'immigration clandestine et au détournement du droit d'asile. Refonder le traité de Schengen Réserver la nationalité française aux étrangers clairement assimilés
Hamon	En Europe, j'instaurerai un VISA HUMANITAIRE pour l'accueil des réfugiés, et l'expérimentation de nouvelles formes de circulation permettant une fluidification des allers-retours pour les migrations de travail. Je soutiendrai une révision du règlement de Dublin fondée sur les valeurs d'accueil et de solidarité entre les États de l'Union européenne.
Lassalle	Renforcer les effectifs des douanes et les forces aux frontières où se concentre l'immigration illégale (Mayotte, Guyane...)
Le Pen	Rétablir les frontières nationales et sortir de l'espace Schengen. Réduire l'immigration légale à un solde annuel de 10 000.
Macron	Créer une force de 5000 garde-frontières européens.
Mélenchon	Assumer notre devoir d'humanité envers les réfugiés arrivant en Europe. Réaffirmer et faire vivre le droit d'asile sur le territoire de la République, accueillir les réfugiés qui en relèvent, grâce à une administration adaptée à cette mission. Refonder la politique européenne de contrôle des frontières extérieures et refuser la militarisation de la politique de contrôle des flux migratoires. sortir de l'impasse de Schengen et de Frontex. Construire un programme pour l'aide au retour des réfugiés qui le souhaitent lorsque la situation de leur pays de départ le permet. Créer une Organisation mondiale des migrations liée à l'Onu pour renforcer l'action internationale
Poutou	« Ouverture des frontières ! » Liberté de circulation et d'installation.

## La survie du modèle militaire français, véritable enjeu des présidentielles de 2017 ?

**Patrice BUFFOTOT**

Directeur de l'Observatoire européen de défense

De nombreux spécialistes de la défense s'accordent à dire que le modèle militaire français actuel est en crise et qu'il ne tiendra plus encore très longtemps dans les conditions actuelles.

Il semble désormais acquis que chaque nouveau président<sup>83</sup> décide d'adopter un nouveau Livre blanc sur la défense et de faire voter ensuite par le Parlement une nouvelle loi de programmation militaire (LPM). Plusieurs candidats ont annoncé qu'ils lanceraient ce processus, s'ils étaient élus. On peut néanmoins se poser la question de l'efficacité de cette manière de procéder. Si le chef d'Etat-major des armées, le général de Villiers trouve le processus encore vertueux, même s'il s'use,<sup>84</sup> le général Vincent Desportes juge l'exercice du Livre blanc inutile. Il estime que ces livres blancs « apparaissent comme un moyen de contraindre les budgets militaires beaucoup plus que comme un exposé de vérité géopolitique qui obligerait l'exécutif ».<sup>85</sup> On pourrait aussi ajouter qu'aucune LPM n'a été appliquée dans son intégralité depuis la 4<sup>ème</sup> LPM (1977-1982) adoptée en 1976, ce qui nous a conduit à la situation actuelle.<sup>86</sup> Il faut donc rester prudent sur l'efficacité des déclarations électorales des candidats et surtout sur leur volonté de répondre aux questions de défense sur le fond. On peut être

---

<sup>83</sup> Cela a été le cas avec N. Sarkozy en 2008 puis avec F. Hollande en 2013. Il est à craindre que le prochain président élu décide de publier un nouveau livre blanc en 2018 puis fasse voter une Loi de programmation militaire dans la foulée.

<sup>84</sup> Le général Pierre de Villiers, In Sénat, Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, audition séance du Mercredi 9 novembre 2016

<sup>85</sup> Général Vincent Desportes. *La dernière bataille de France*. Paris, Editions Gallimard, 2015, page 104, note 1. (Coll. Le Débat)

<sup>86</sup> Voir de Patrice Buffotot, " Les Lois de programmation militaire en France : un demi-siècle de programmation ", Revue *PSEI*, Numéro 4, 15 juillet 2016, p 8. URL : <http://revel.unice.fr/psei/index.html?id=1060>

certain en revanche que le modèle de défense sera adapté aux marges afin d'éviter une rupture immédiate et les mesures prises serviront à repousser les échéances inéluctables à plus tard. Le politique repasse « le mistigri » à son successeur. Mais il arrivera un moment, si rien n'est fait, où le modèle implosera.

L'objet de cet article est de montrer quels sont les enjeux actuels de la défense auxquels vont être confrontés les candidats et si le modèle militaire actuel peut y répondre efficacement. Des candidats proposent-ils un nouveau modèle d'armée ? Encore faudrait-il que les candidats aient une vision élaborée de la politique étrangère de la France à mener dans les années à venir, ce qui est loin d'être le cas.

\*

## **1- Les carences des armées françaises**

### **1- Une baisse continue des crédits de défense**

On constate une baisse constante des crédits affectés à la défense. Si en 1982 les crédits de défense représentaient 3% du PIB, ils sont tombés en 2016 à 1,45%. De surcroît le budget déjà exsangue de la défense est ponctionné chaque année par le surcoût des interventions extérieures (OPEX) qui s'élève depuis 4 ans à 1 milliard d'euros chaque année, alors que seulement 450 millions sont budgétés pour les financer. Or le nombre des Opex ne fait qu'augmenter depuis une dizaine d'années.

Le budget de la défense (hors pensions) passe de 29,154 milliards d'euros en 2006 à 34,850 milliards en 2016. Mais l'effort de défense est en baisse constante Il passe de 2% du PIB en 1995 pour tomber à 1,83 en 1998 puis 1,57% en 2002. Il remonte légèrement à 1,64 en 2004 pour de nouveau atteindre 1,51% en 2008 à la fin de la LPM (2003-2008) Au début du quinquennat de Sarkozy l'effort remonte légèrement à 1,57% avec la LPM (2009-2014) pour baisser en 2012 à 1,51%. Au début du quinquennat de F.Hollande, l'effort tombe en dessous du seuil fatidique des 1,5% du PIB à 1,46% en 2015 (LPM 2014-2019) mais face aux événements internationaux et aux actes de terrorisme sur le territoire français, l'effort de défense remonte à 1,5% jusqu'en 2019.

Le président de la Commission Jean-Pierre Raffarin déclare au chef d'état-major des armées, le général Pierre de Villiers « Mais ce qui nous inquiète vraiment, c'est la fin de la programmation : 2018 et 2019, avec un effet cumulatif pour à la fois moderniser la

dissuasion, combler les lacunes capacitaires, financer les mesures annoncées en termes d'opérations intérieures, voire, comme certains le souhaiteraient, relever les contrats opérationnels ou accélérer la livraison de certains matériels ! »<sup>87</sup>

Pour le général Pierre de Villiers « nous devons, tout à la fois, nous assurer que nos armées disposent bien des ressources dont elles ont besoin pour assurer leurs missions actuelles, mais également dans la durée, car nos engagements risquent d'être longs. Ils nécessiteront un effort de guerre ». Pour lui, le PLF 2017 stabilise les ressources à 1,77% du PIB ce qui représente un budget de 32,68 milliards d'euros soit 600 millions de plus par rapport au budget 2016. Si l'exécution du budget 2017 présente des risques, avec le caractère aléatoire de certaines sources de financement comme les cessions immobilières, ainsi que le surcoût provoqué par la Garde nationale, il reconnaît que ce qui l'inquiète c'est « au-delà de l'annuité 2017, la couverture des besoins pour 2018 et 2019 - qui se montent respectivement à 1 milliard d'euros et 1,2 milliard d'euros - est renvoyée aux négociations budgétaires des deux prochaines années. Il convient donc de sécuriser la ressource avec un éclairage pluriannuel pour ne pas « tuer dans l'œuf » l'effort de remontée en puissance à venir ».<sup>88</sup>

Le général Pierre de Villiers estime qu'« désormais, cet effort doit se traduire par une hausse progressive du budget de la défense pour rejoindre la cible de 2% du PIB, pensions comprises, durant le prochain quinquennat, si possible dès 2020 (soit à cette échéance, 41 milliards d'euros constants 2017 auxquels il faudra ajouter les pensions) ».<sup>89</sup> Sinon nous risquons un décrochage de nos moyens par rapport aux missions.

## **2- Une réduction des effectifs et du format des armées**

Cette réduction des crédits se traduit concrètement par une baisse des effectifs du ministère de la défense. Celle-ci a été importante avec la LPM 2009-2014 qui a fixé la baisse des effectifs du ministère de la défense à la hauteur de 54.000 postes (dont 46.500 militaires). Cette « purge » des effectifs devait permettre de réaliser des économies dans les crédits de fonctionnement mais on s'apercevra quelques années plus tard qu'il n'en sera rien.

C'est l'armée de terre qui a le plus souffert de cette baisse des effectifs, alors qu'elle est de plus en plus sollicitée pour mener des interventions extérieures qui augmentent. En plus des opérations

---

<sup>87</sup> Sénat, Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, audition du général Pierre de Villiers le Mercredi 9 novembre 2016.

<sup>88</sup> Sénat, audition du général Pierre de Villiers le Mercredi 9 novembre 2016, op cit

<sup>89</sup> Op cit

extérieures, elle doit depuis janvier 2015 après les attentats des 7-9 janvier puis de novembre 2015, mobiliser 10.000 hommes en permanence au profit de l'opération « Sentinelle » pour assurer la protection du territoire. Or l'armée de Terre a atteint les effectifs les plus bas de son histoire, à savoir un volume de 100.000 hommes. Cette baisse des effectifs entraîne une réduction du volume des forces projetées qui sont désormais sous dimensionnées par rapport à leurs missions.

On constate une revue à la baisse des contrats fixés à l'armée de terre. En effet si le Livre blanc (LB) de 1994 prévoit une capacité globale de 120.000 à 130.000 hommes (soit 8 à 9 divisions) permettant de projeter en permanence 2 à 3 divisions. Le LB de 2008 a conçu deux forces différentes, une Force de réaction rapide (FRR) forte de 5.000 hommes et une force de projection capable de pouvoir mener une intervention de haute intensité avec 30.000 hommes pour une durée d'un an avec 70 avions. Avec le LB de 2013, la FRR passe de 5.000 à 2.300 hommes et la force de projection de 30.000 à 15.000 hommes !

Le contrat opérationnel de la LPM (2015-2019) reprend les mêmes objectifs avec une capacité de projection de 15.000 hommes pour une opération majeure, de 2.300 hommes pour une intervention rapide auxquels ont été ajoutés 10.000 hommes de l'opération Sentinelle. Ce sont donc 27.300 hommes opérationnels pour un effectif global de 100.000 militaires. Alors qu'il était prévu une nouvelle réduction des effectifs, la modification de la LPM (2015-2019) a ralenti la baisse des effectifs et favorisé le recrutement d'effectifs supplémentaires dans l'armée de terre qui avait un besoin urgent de personnels pour assurer l'ensemble de ses missions.

Si l'on fait le bilan en l'espace de six ans, le volume des forces projetables a été réduit de moitié (35.000 à 17.300) !<sup>90</sup>

Capacités de projection des forces françaises selon les Livres blancs

Livres blancs	1972	1994	2008	2013
Force projection	1 division + 1 brigade	9 divisions (3 en permanence)	35.000 h	17.300 h
Avions de combat	450	390	270	225

<sup>90</sup> Voir de Parice Buffotot, « Les livres blancs sur la défense sous la Ve République » in *Revue Paix et Sécurité Européenne et Internationale*, N°2 novembre 2015, Site Université de Nice, URL : <http://revel.unice.fr/psei/index.html?id=581>

### 3- Un vieillissement des armements et du matériel

La réduction des crédits s'est traduite aussi par une baisse des investissements dans les armements. Si le ministère de la défense réduit les commandes et retarde les achats de matériels neufs, cela se traduit mécaniquement par une réduction du nombre des armements. En effet la vétusté du matériel provoque une baisse importante du taux de disponibilité des hélicoptères, des avions de transports, des véhicules blindés (VAB, VBL, ERC90), etc..

Il est évident que le « suremploi » des forces dans les multiples interventions provoque une usure encore plus rapide des matériels et des armements qui ne sont pas renouvelés. Il en est de même pour le personnel. L'exemple de l'épuisement de l'armée britannique provoqué par ses interventions en Afghanistan et surtout en Irak est intéressant à étudier. La France devrait en tirer les leçons.

### 4- Des discontinuités capacitaires

A la vétusté des matériels constatés surtout dans l'armée de terre s'ajoute que l'on pourrait appeler des discontinuités capacitaires.

Le général Lanata, ancien chef d'état-major de l'Armée de l'air de décembre 1991 à juillet 1994 dénonce « les lacunes en matière d'équipement qui affectent nos capacités » comme « le manque de ravitailleurs, de drones pour le renseignement ce qui nous rend tributaire des américains sur certains théâtres, des moyens de la marine outre-mer, le volume de l'aviation de combat ».<sup>91</sup>

Les armées françaises souffrent notamment d'un manque de capacités dans le domaine des hélicoptères lourds, des avions de transports à longue distance. Dans ce domaine précis, la France doit louer à prix fort des avions de transports *Antonov 124* à trois entreprises, une ukrainienne et deux entreprises russes dont une relève directement du ministère de la défense.<sup>92</sup>

Le député François Cornut-Gentille dénonce dans son rapport d'information à la Commission des finances, une situation dangereuse de dépendance dans le domaine de l'aviation stratégique. « Ceci signifie que, pour la projection et l'entretien de nos forces armées sur les théâtres extérieurs, la France est soumise au bon vouloir d'opérateurs russes et ukrainiens ».<sup>93</sup> Il

---

<sup>91</sup> Général Vincent Lanata, « La défense, grande absente de la campagne présidentielle », le 15 mars 2017. In Figaro vox/ Tribune.

<sup>92</sup> Voir l'article de Vincent Lamigeon : « Transport militaire : l'incroyable dépendance russe de la France », *Challenges*, 28 mars 2017.

<sup>93</sup> Assemblée nationale, « Rapport d'information relatif au transport stratégique », N°4595, enregistré le 28 mars 2017, présenté par François Cornut-Gentille au nom de la Commission des finances, p 24.

souligne la fragilité de cette situation. A tout moment l'Ukraine ou la Russie peuvent mettre un terme aux contrats en cours. Il estime que « La mise à disposition d'*Antonov-124* devient un enjeu diplomatique. Une nouvelle dégradation des relations avec ces deux États pourrait paralyser totalement les capacités de projection aérienne de la France. **En dépit des grandes phrases, l'autonomie stratégique est, en réalité, virtuelle** ». <sup>94</sup>

Il n'est plus possible que nos interventions reposent sur une externalisation de notre transport stratégique. En effet notre défense n'est plus une défense territoriale mais de projection des forces. Or si la projection des forces dépend du bon vouloir d'acteurs extérieurs, il n'existe en réalité plus d'autonomie d'intervention. Ce dossier sera prioritaire pour le prochain président.

Il existe un manque capacitaire dans le domaine des avions ravitailleurs, des drones, des hélicoptères. Il n'existe pas de système d'armes pour détruire une défense antiaérienne comme il en existait en Libye et ce sont les Américains qui l'ont détruite. Une intervention aérienne comme il avait prévu contre la Syrie se serait heurtée à cette défense antiaérienne de conception russe. Il n'était pas possible de la réaliser sans l'aide des Américains.

La France n'a pas une réserve suffisante pour certaines munitions ce qui l'empêche de mener des opérations intenses dans la durée. Ce fut le cas lors de l'intervention en Libye, l'armée française étant à court de bombes, a été approvisionnée par les Etats-Unis.

Ces déficits capacitaires limitent la liberté de décision du Président dans ses interventions et l'emploi des armées.

### **5-Un sous entraînement des hommes, des cadres et des unités**

Les effectifs sont sous dimensionnés par rapport aux nombreuses missions demandées. La conséquence concrète, c'est que les troupes n'ont plus le temps nécessaire pour s'entraîner au niveau collectif. On constate dans l'ensemble des unités un sous entraînement réalisées au niveau collectif c'est à dire à partir de la compagnie (ou de l'escadron) et aux échelons supérieurs.

La formation des cadres est aussi touchée. Ainsi la durée de la formation de l'Ecole de guerre est passée de deux ans à une année.

La France s'est spécialisée dans les interventions extérieures depuis la fin de la guerre froide (1991). Elle risque de se retrouver comme l'armée française en 1870 qui ne savait plus mener une guerre

---

<sup>94</sup> Ibidem, p.26.

continentale, faute de s'être spécialisée dans les interventions extérieures pour mener des petites guerres. L'armée française en 2017 ne sait plus faire manœuvrer de grandes unités comme s'était encore le cas dans les années 60-70. Seuls les Etats-Unis sont encore capables de mener une guerre classique d'envergure.

### **6- Logique gestionnaire contre logique militaire ?**

Les réformes successives depuis la professionnalisation des armées suivent une logique gestionnaire qui consiste à diminuer le coût des rémunérations et des charges sociales et à rationaliser l'organisation mais cette logique peut aller à l'encontre de la logique militaire et provoquer des dysfonctionnements graves.

1-) **La LOLF** (Loi organique relative aux lois de Finances) est appliquée à partir de 2006. Elle provoque une coupure entre les unités opérationnelles et les unités de support (logistique). Les choix ne sont plus faits en fonction de la logique opérationnelle mais selon la logique gestionnaire.

2-) **La RGPP** (Révision générale des politiques publiques)

La conséquence de la RGPP a été d'engager un processus consistant à développer une organisation la plus possible interarmes. Ce processus consiste en quelque sorte à supprimer les différences entre l'armée de terre, l'aviation, la marine, chacune possédant sa spécificité, sa propre culture et sa logique adaptée à son milieu d'action (la terre, la mer, l'air). La logique gestionnaire considère chaque soldat (il en est de même pour chaque salarié dans le privé) comme interchangeable. Un marin peut donc remplacer un aviateur qui peut faire le travail d'un fantassin. Or sur le terrain en temps de guerre on s'aperçoit que cela ne fonctionne pas. Chacun possède sa spécificité et sa logique.

L'exemple de la création des bases de défense qui mutualisent les moyens et les personnels de plusieurs unités et régiments, a été à l'origine de nombreux dysfonctionnements, y compris en opérations puisque le donneur d'ordre n'est plus le chef opérationnel mais le gestionnaire.

Cette « matricialisation » devient un facteur de dégradation des armées. Elle accroît la chaîne hiérarchique, multiplie les réunions de coordination sans pour cela augmenter l'efficacité des unités.

Ces réformes successives qui avaient pour but de réduire les coûts face à un budget de plus en plus contraint, a eu comme résultat de provoquer une dégradation des capacités des armées. C'est un effet pervers de ces réformes qui suivent une logique gestionnaire incompatible parfois avec la logique militaire.

### 3-) **La nouvelle gouvernance civile**

Une nouvelle gouvernance a été initiée à partir de 2012 pour redonner plus de pouvoir aux civils au sein du ministère au détriment des militaires, notamment du Chef d'état-major des armées. Cette réforme n'a eu pour effet que de compliquer encore un peu plus le fonctionnement des armées. Le Chef d'état-major des armées n'a plus les pouvoirs de régulation, notamment dans les domaines des relations internationales,<sup>95</sup> ainsi que celui des ressources humaines. C'est désormais un civil qui dirige la gestion des ressources humaines, y compris des militaires, ce qui présente l'avantage de déconnecter cette gestion de l'organisation militaire.

Ces logiques « gestionnaires » et « techniciennes » aboutissent à des dysfonctionnements et un manque d'efficacité des unités sur le terrain. Pour le moment le grand public n'a pu s'en apercevoir qu'en Afghanistan où les forces françaises ont eu à subir des pertes lors d'opérations. Mais qu'en sera-t-il si nos forces sont confrontées un jour à un adversaire plus puissant dans le cadre d'une guerre contre un adversaire possédant des armes plus performantes ?

### **Conclusion**

On constate une baisse des capacités militaires qui va rendre impossible la projection de forces importantes sur la durée. Cela entraînera une dépendance à l'égard d'autres alliés pour nos interventions.

Enfin si le « suremploi » des forces persiste, il risque de provoquer leur obsolescence à terme. Si on ne réagit pas rapidement, la France aura à sa disposition d'ici quelques années un « kit expéditionnaire »<sup>96</sup> qui ne permettra que de petites interventions rapides dans le temps, permettant d'obtenir des succès tactiques qui ne pourront être exploités faute de moyens pour durer dans le temps. On aboutira dans ce schéma à chaque fois à des échecs stratégiques comme l'explique le général Desportes.

---

<sup>95</sup> Création de la DGRIS direction générale des relations internationales et de la stratégie (qui remplace la DAS, direction des affaires stratégiques)

<sup>96</sup> Expression utilisée par le général Vincent Desportes in *La dernière bataille de France, Lettre aux Français qui croient encore être défendus*. Paris, éditions Gallimard, 2015, p.86

## 2- L'échec de la politique d'intervention actuelle ?

Lors du sommet de l'OTAN à Rome, les 7-8 novembre 1991, les Européens se sont ralliés à une politique d'intervention en adoptant le nouveau concept stratégique de l'Alliance proposé par les Etats-Unis. La dissolution du Pacte de Varsovie le 31 mars 1991 rendait l'Alliance atlantique sans objet, puisque son adversaire à l'Est, le Pacte de Varsovie et l'Union soviétique, avait disparu. Les Etats-Unis ont proposé une nouvelle mission à l'Alliance, et ainsi sauvé son existence. Les Européens n'ont pas perçu les conséquences que de cette nouvelle politique d'intervention allait entraîner pour leur modèle de défense. En effet, leur modèle de défense était un modèle territorial basé sur le service militaire permettant de fournir à l'armée de gros effectifs. Désormais il leur fallait projeter des forces à l'extérieur ce qu'aucun pays européen n'était capable de faire, à l'exception de l'armée britannique. Les armées européennes vont subir un véritable choc culturel en devant se « professionnaliser » et abandonner la conscription et surtout se réorganiser pour mener une guerre hors de leur territoire. Elles passent d'une armée territoriale à une armée de projection.

Le modèle des armées françaises a subi une transformation complète à partir de 1996 avec la professionnalisation des forces. La participation de la France à la coalition sous le drapeau de Nations Unies pour libérer Koweït occupé en 1990 par Saddam Hussein va lui faire prendre conscience de ses faiblesses. En effet la participation active des forces françaises, à la différence de certains pays européens, aux opérations aériennes puis terrestres du 15 janvier au 28 février 1991, a montré tout d'abord les difficultés de la France pour constituer la division Daguet (12.000 hommes) qu'il avait fallu constituer de toute pièce puis la projeter en Arabie saoudite. Cette opération a montré les difficultés rencontrées par nos forces dans ce type de guerre, qu'il fallait corriger rapidement si l'on voulait participer nous aussi à cette politique d'intervention. La première décision a été de « suspendre » la conscription et de professionnaliser les forces armées françaises en 1996. Le président J.Chirac annonce le 22 février 1996 après un Conseil de défense, la professionnalisation des armées françaises et la « suspension » de la conscription. Cette professionnalisation se traduit par une réduction des effectifs militaires et du nombre des unités. Ainsi l'armée de terre forte de 239.000 militaires en 1996 n'en comptera plus que 136.000 en 2015. Il en est de même pour le nombre de régiments qui passe de 129 régiments à 85. C'est la

nouvelle LPM (1997-2002) adoptée en juin 1996 qui consacra cette réforme. La suspension du service national sera votée un an plus tard, seulement en juin 1997, suite à la dissolution de l'Assemblée par le président Chirac et l'arrivée d'une majorité de gauche qui ne remet pas en cause la réforme.

On l'a vu les LB successifs et les LPM ont développé le modèle d'une armée projetable pour intervenir à l'extérieur mais en même temps ils ont réduit progressivement les ambitions initiales, faute de moyens suffisants.

Depuis l'intervention pour libérer le Koweït, les armées françaises ont été engagées dans de nombreuses opérations. Quel bilan peut-on tirer de toutes ces interventions notamment des plus récentes comme celles en Afghanistan, en Libye, en République Centre Africaine (RCA) et au Mali ?

S'il y a eu des succès militaires, cela n'a pas entraîné à chaque fois des succès politiques. Les moyens engagés souvent insuffisants tant en effectifs qu'en matériels n'ont pas rendu la tâche facile aux militaires. Les armées françaises ont acquis malgré ce handicap un savoir faire que bien des pays lui envie. Mais la France seule ne peut résoudre les situations complexes sur le terrain dans les domaines politique et économique. Enfin il ne faut pas oublier le rôle de l'opinion publique des pays occidentaux qui s'indigne facilement grâce aux chocs de images des médias, mais qui se lasse rapidement et peut exiger un retrait des forces après des pertes jugées insupportables. L'exemple de l'opération « Harmattan » en 2011 en Libye illustre bien ce processus.

S'il est indéniable que ces interventions ont été dans la majorité des cas des succès opérationnels militaires sauvant une situation in extremis comme au Mali, on ne peut que déplorer sur le long terme une très faible amélioration de la situation politique.

La France a été un des meilleurs élèves, avec la Grande Bretagne, dans l'application de cette politique d'intervention. Cette politique est à l'origine d'un surcoût que ses alliés européens refusent de prendre en compte. On peut se poser la question si la France aura les capacités financières pour poursuivre cette politique d'intervention pratiquement seule et de savoir dans quelle stratégie elle s'inscrit en 2017 ? Ce modèle d'armée doit-il être remis en cause ou adapté en fonction d'une nouvelle politique ?

### 3- Faut-il adopter un autre modèle ?

Le manque de moyens militaires, le coût des opérations, la fatigue de l'outil militaire, la faiblesse des résultats politiques de ses interventions (Afghanistan, Libye notamment), posent la question de la validité de cette politique d'intervention. On constate de plus en plus un manque de cohérence entre une politique extérieure déconnectée de nos capacités militaires. Alors que faire ?

Quelques pistes peuvent être suggérées.

Il est nécessaire de reconstruire une vision stratégique et pour cela repenser le rôle de la France dans le monde, définir les intérêts à défendre et avec qui. Faute d'une vision stratégique, la politique de défense se résumera à une logique budgétaire.

Le modèle d'armée est construit en fonction des menaces qui pèsent sur notre pays, et de nos objectifs politiques et de nos capacités financières. La France peut-elle intervenir partout dans le monde ? Seule ou avec des alliés ? La défense européenne n'existe pas, la majorité des pays européens refusent d'investir dans la défense et n'interviennent pas lors des opérations, ou alors en soutien. Les Européens vivent dans un monde idyllique de paix, où la guerre n'existe plus alors que nous venons de basculer dans un monde dérégulé et instable où la violence se propage y compris sur le territoire européen. La régulation n'est plus assurée par les États-Unis, et encore moins par les Nations unies. Enfin l'OTAN est aussi en crise dans la mesure où les Européens ne font aucun effort pour assurer leur défense et s'en remettent aux États-Unis. Mais si ces derniers se désengagent du continent européen pour se tourner vers le Pacifique, nous allons assister à la « création d'un vide stratégique que rien ne vient combler » en Europe et l'OTAN est devenu « un outil de déresponsabilisation et un frein politique à l'unité européenne ».<sup>97</sup>

Faut-il copier le modèle américain qui est basé sur des armes de haute technologie ? Faut-il adopter toutes les normes américaines dans le domaine militaire ? En effet ces systèmes d'armes coûtent très cher et seuls les États-Unis ont les moyens financiers pour se payer toute la panoplie mais la France ? De plus certains experts comme le général Vincent Desportes affirment qu'elles permettent de gagner rapidement des batailles mais qu'elles n'ont gagné aucune

---

<sup>97</sup> Général Vincent Desportes, op cit, p 58.

guerre. Il ne faudrait donc pas imiter ce modèle américain car ce serait aux dépens de notre efficacité opérationnelle.<sup>98</sup>

Nous sommes dans une période de troubles importants et le devoir des responsables politiques est d'assurer la sécurité de la France et pour cela, ils doivent assurer l'avenir de nos armées. Il ne faut pas oublier que l'armée est un outil de résilience, y compris contre des catastrophes naturelles. L'exemple du Japon nous le prouve. Un séisme suivi d'un tsunami le 11 mars 2011, a détérioré la centrale nucléaire de Fukushima et provoqué un accident nucléaire ; l'armée japonaise a déployé 100.000 hommes en 8 jours.

\*

On le voit les interrogations sont nombreuses. Un débat sur les orientations stratégiques, le modèle de défense et l'effort financier s'impose en France. Une chose est certaine, le prochain quinquennat sera probablement le moment de vérité du modèle de défense français.

Quelle vision les politiques français ont-ils du rôle de la France sur la scène internationale ? La réponse à cette question influera sur le modèle d'armée à adopter et sur l'effort financier nécessaire pour avoir un modèle efficace ? Quel responsable politique aura le courage de répondre à ces questions ?

\*

\* \*

---

<sup>98</sup> Le général Vincent Desportes estime que «La dérive atlantique de notre modèle de forces est mortifère », op cit, pp 90-95

## Election présidentielle et défense ou le fantasme des « 2% du PIB »

**Jacques Aben**

Professeur émérite à l'université de Montpellier  
CRISES EA4424

Il est assez rare dans un débat électoral avec autant de participants, qu'un semblant d'unanimité se dessine sur une question aussi technique que le chiffrage de l'effort de défense de la nation. D'une part les experts débattent depuis bien longtemps sur la manière de donner une définition comptable à ce concept et les organismes qui contrôlent et publient les chiffres des pays du monde entier ne sont pas d'accord entre eux,<sup>99</sup> mais cela n'empêche pas des engagements programmatiques fermes de la part des candidats. D'autre part, nul ne sait ce que sera exactement le produit intérieur brut de la France en 2022 ou 2025, de sorte que la fixation d'une dépense de défense liée rigidement à cette grandeur conduirait en fait à une approximation chiffrée potentiellement en milliards d'euros. Il paraît donc souhaitable de donner quelques éléments permettant au lecteur de disposer de garde-fous.

### L'origine d'une unanimité

L'unanimité en question a commencé de se manifester au fur et à mesure de la publication des programmes des candidats, dès l'été 2016 et à plus forte raison durant les campagnes menées pour les « primaires » aussi bien de gauche que de droite. Mais l'expression la plus précise s'est faite en réponse à l'une des questions posée à tous les candidats par la revue *Défense nationale et sécurité collective*,<sup>100</sup> qui est certainement une référence en cette matière. Le tableau ci-après, construit à partir de cette dernière source, affiche les déclarations de

---

<sup>99</sup> Voir supra notre article « Retour sur la mesure de l'effort de défense. Variations française sur un thème imposé », p 29.

<sup>100</sup> RDN, « Présidentielle : questions de défense », avril 2017, N°799, pp 7-59

ceux des candidats - 7 sur 11 - ayant pu être sollicités et qui ont accepté de répondre. La question particulière portant sur ce sujet était ainsi libellée : « Le chef d'état-major des Armées a publiquement plaidé pour que la prochaine LPM retienne l'objectif d'une ressource de 2 % du PIB (hors pensions) affectée à l'effort de défense au plus tôt. Souscrivez-vous à cet objectif que la plupart des experts considèrent comme indispensable pour maintenir les capacités de nos armées ? ».

Mais la question elle-même mérite quelques précisions. C'est dans le journal *Les Echos* du 21 décembre 2016, le surlendemain de l'attentat au camion bélier perpétré contre un marché de Noël à Berlin, que le général de Villiers a signé sa tribune : « cet effort doit se traduire par une hausse progressive du budget de la défense pour rejoindre la cible de 2 % du PIB, avant la fin du prochain quinquennat (...) en dépit de la complexité de l'équation budgétaire étatique prévisionnelle (...) Le prix de la paix, c'est l'effort de guerre ». Cette affirmation a été reprise lors d'une audition par la commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale, le 8 février 2017. Or, ni aux Echos, ni à l'Assemblée nationale, le CEMA n'a précisé que c'est un budget hors pensions qu'il faudrait porter à 2% du PIB. C'est en fait tout le contraire, si l'on se réfère au point de départ du rattrapage souhaité : « Cette détermination [du président de la république, du ministre de la défense et du CEMA] s'est traduite par la stabilisation du budget de la défense à 1,78 % du PIB »<sup>101</sup>. 1,78% du PIB en 2016, cela représente bien les 40 milliards de francs que représente le budget de la défense élargi aux pensions militaires (7,8 G€). Et si l'on en doutait, c'est bien 1,78 que l'OTAN affiche dans ses statistiques, ce qui implique inévitablement l'inclusion des pensions. En revanche, le CEMA fixe bien une date cible : « avant la fin du prochain quinquennat », soit en 2022 au plus tard.

On pourrait donc considérer que les candidats se sont simplement alignés sur les déclarations du CEMA, considéré comme le spécialiste du sujet, même si ses compétences en finances publiques ne sont que le fruit de sa (longue) expérience. Pour autant le général de Villiers, lui-même, n'a pas trouvé tout seul ce chiffre fantasmatique.

Comme on l'a vu plus haut, c'est essentiellement à l'OTAN que l'on doit les premiers travaux d'étude d'une mesure générale de la

---

<sup>101</sup> Commission de la défense nationale et des forces armées, « Compte rendu de l'audition du général Pierre de Villiers », 8 février 2017 compte rendu n°28, p.10.

dépense de défense militaire. L'objectif du Conseil de l'Atlantique nord qui avait commandité l'étude était de disposer d'un moyen d'assurer l'équité de la répartition du financement indirect autant que direct de l'Alliance atlantique : « Depuis 1963, ce rapport permet une comparaison des données économiques et financières concernant la défense de l'OTAN, basée sur une définition commune des dépenses de défense »<sup>102</sup>. Par financement direct, on entend les dépenses ordinaires permettant à l'organisation permanente de fonctionner. Dans ce cas un budget collectif peut être établi, dont le poids est réparti au prorata des revenus nationaux bruts des pays membres<sup>103</sup>, avec toujours la possibilité de prévoir des exceptions temporaires ou durables. Quant au financement indirect il concerne la capacité militaire globale de l'alliance, dont on sait qu'elle n'est jamais que la somme des capacités respectives des différents Etats membres. Donc il y a bien ici aussi un budget, sauf qu'il est national, qu'il a vocation à donner une capacité militaire à la nation concernée, mais que celle-ci a l'obligation contractuelle de mettre à la disposition de l'alliance si elle participe à une action décidée par celle-ci ou si elle y est automatiquement amenée par l'invocation de la clause d'assistance mutuelle de l'article 5 du traité de l'Atlantique nord.

Le ratio dépense militaire sur PIB est alors un moyen de repérer les Etats vertueux, ceux qui apportent le plus de capacité potentielle à l'alliance, et les « passagers clandestins » ou resquilleurs, qui apportent le moins, et profitent de la capacité de défense fournie par les autres, pour se consacrer à des activités civiles de nature à mieux satisfaire les besoins quotidiens de la nation, entre consommation privée et consommation collective.

Certes, tout le monde sait que si les « grands » ont des raisons propres de se constituer un outil significatif de puissance militaire, parce qu'ils prétendent contribuer à la gouvernance globale du monde, il ne peut en aller de même des « petits », qui ont des intérêts plus étroits. Donc, sauf insécurité locale, la thèse de l'exploitation des grands par les petits est inscrite dès l'origine dans l'hétérogénéité de la composition de l'alliance, et il est un peu hypocrite, de la part de certains grands, de s'en offusquer. Autre chose est la constatation de la réticence de certains d'engager leur

---

<sup>102</sup> [http://www.nato.int/cps/fr/natohq/topics\\_49198.htm](http://www.nato.int/cps/fr/natohq/topics_49198.htm)

<sup>103</sup> « Le RNB est défini comme le PIB plus les salaires et rémunérations nets reçus de l'étranger, plus les revenus nets de la propriété provenant de l'étranger plus les impôts et subventions nets reçus de l'étranger. » <https://data.oecd.org/fr/natincome/revenu-national-brut-rnb.htm>.

capacité militaire, lorsqu'une opération commune a été décidée et qu'ils s'y sont associés. C'est ainsi qu'en 2008, le gouvernement canadien de Stephen Harper avait menacé de retirer son contingent d'Afghanistan si les autres Etats membres (traduire « certains soupçonnés de tirer au flanc ») n'apportaient pas un renfort de mille hommes et une capacité conséquente d'hélicoptères<sup>104</sup>. Et c'est la France qui a répondu, à elle seule, à cet appel, sans que l'on sache si c'est par sentiment de culpabilité ou par solidarité avec un Etat en partie francophone.

Quoi qu'il en soit, l'outil de contrôle ne connaît pas ces subtilités et il a reproduit ces dernières années, la même indication d'iniquité de la répartition des efforts, qui avait déjà fait polémique dans les années quatre-vingts : « Les dépenses militaires et le partage des charges sont des sources de tensions perpétuelles interdépendantes au sein de l'Alliance atlantique et des systèmes politiques de ses membres. Cela n'est guère surprenant dans des régimes politiques démocratiques qui cherchent systématiquement à parvenir, en toute transparence, à un compromis entre « armes » et « beurre ». »<sup>105</sup>.

C'est pourquoi le Conseil de l'Atlantique nord réuni le 21 novembre 2006 à Riga<sup>106</sup>, a approuvé une « Directive politique globale » demandant que les pays membres de l'OTAN consacrent 2 % au moins de leur produit intérieur brut (PIB) à la défense et 20% de cette dépense aux équipements majeurs. La France a attendu 2013 pour envisager officiellement cet objectif dans l'article 6 de la loi de programmation militaire pour les années 2014-2019 : « Ces actualisations [de la loi de programmation] devront également tenir compte de l'éventuelle amélioration de la situation économique et de celle des finances publiques afin de permettre le nécessaire redressement de l'effort de la Nation en faveur de la défense et tendre vers l'objectif d'un budget de la défense représentant 2 % du produit intérieur brut ». Toutefois, la phraséologie alambiquée de l'article montre bien que ses rédacteurs n'étaient pas franchement

---

<sup>104</sup> J. Follorou, « A Kandahar, marches funèbres et malaise chez les soldats canadiens », *Le Monde*, 13 mars 2008.

<sup>105</sup> Hugh Bailey, « Tendances dans la gestion des ressources de défense en Europe et en Amérique du nord et le nouveau débat sur le partage des charges : tour d'horizon », *Assemblée parlementaires de l'OTAN*, 7 octobre 2007. Il est probable que l'honorable député ou son traducteur, faute de culture générale, a utilisé « weapons » ou « armes » par confusion avec « guns » ou « canons ». En effet, « La différence entre le beurre et les canons réside en ceci qu'on peut nous prendre le beurre si nous n'avons pas de canons, mais qu'on ne peut nous prendre les canons que nous avons si nous n'avons pas de beurre. Avec les canons on peut se défendre, mais pas avec le beurre. », *Voelkischer Beobachter Berlin*, 4 avril 1938.

<sup>106</sup> <http://www.nato.int/docu/pr/2006/p06-150f.htm>

optimistes à cet égard et qu'ils n'ont pas cru devoir préciser à quel périmètre budgétaire exact ils se référaient, se laissant ainsi une marge de manœuvre certaine.

C'est dire combien, ici, le choix de la date cible pour l'atteinte de l'objectif et le périmètre choisi pour la définition de l'indicateur, ont une importance cruciale, car ce sont des milliards d'euros qui sont en jeu. Pour s'en rendre compte, une simulation s'impose, qui permettra de situer les dires des candidats, tels qu'ils sont synthétisés dans le tableau ci-après.

Nom	Chiffre	Année cible	Pensions
Mélenchon	Refus de cette norme	Sans objet	Sans objet
Le Pen	2% - 3%	2018 - 2024	Avec
Hamon	2%	?	?
Dupont-Aignan	2%	?	Sans
Asselineau	3%	2023	?
Fillon	2%	2024	Avec
Macron	2%	2025	?

### Un test par simulation

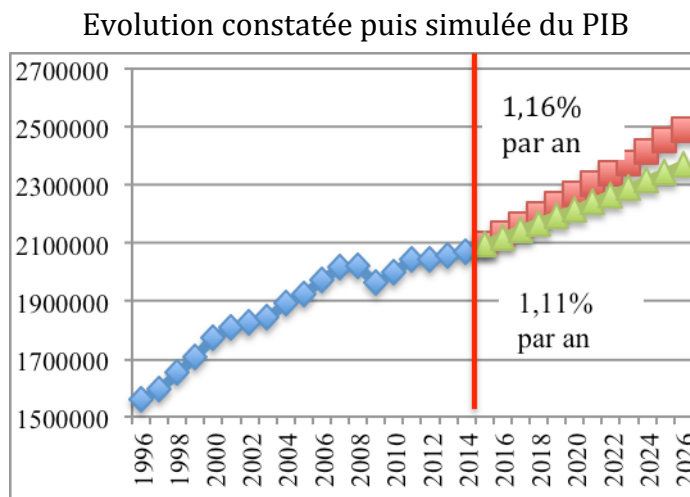
L'objet de ce test est d'évaluer l'effort supplémentaire qu'il faudrait demander aux Français pour respecter les engagements pris, verbalement, par les uns et les autres. Pour cela, il faut d'abord simuler l'évolution du PIB au moins entre 2016 et 2025, pour pouvoir en tirer la valeur du budget de la défense aux dates cibles choisies par les uns et les autres, sur la base des taux respectivement choisis, et par là le supplément de recettes qu'il faudra trouver.

Dans la mesure où l'Institut national de la statistique et des études économiques met à disposition de l'internaute des séries longues du produit intérieur brut, y compris à prix constants, il est possible de procéder à des extrapolations, qui seront d'autant plus fiables qu'elles porteront sur des périodes à la fois courtes et proches. La méthode la plus simple consiste à calculer le taux de croissance moyen d'une période assez longue pour que les à-coups annuels soient nivelés, et de l'appliquer année après année à partir de la dernière statistique annuelle disponible.

Sur ces bases c'est la série des produits intérieurs bruts 1996-2015, à prix constants de 2010<sup>107</sup> qui a été utilisée. Elle fait ressortir un taux

<sup>107</sup> [www.insee.fr](http://www.insee.fr), « Comptes nationaux annuels base 2010 ; Produit intérieur brut, approche produit ; Total des secteurs institutionnels ; Total des produits ; Prix chaîné année de base (non équilibré) ».

de croissance moyen de 1,5878%, malgré une cassure nette de la croissance entre 2007 et 2009 et un taux négatif en 2008. C'est en fait grâce à la croissance un peu plus soutenue des années 1996-2001 - 3,02% ! - qu'un tel résultat global a pu être atteint. Sans exclure d'utiliser le taux moyen de la période 1996-2015, il paraît souhaitable de se référer surtout au taux moyen de la période suivant la crise de 2008 : 1,1119%, qui semble plus représentatif de la période à venir.



De cela il devient possible de déduire le tableau suivant, qui tire toutes les conséquences des engagements verbaux des candidats. Il montre l'augmentation annuelle de la dépense de défense pensions comprises, ou hors pensions pour Dupont-Aignan, en fonction de la date cible choisie. Lorsque celle-ci n'était pas précisée, c'est la moins contraignante, 2025, qui a été utilisée.

	$\Delta$ annuel (AP)		$\Delta$ annuel (HP)	
2018	2807 M€	Le Pen (2%)		
2022	1264 M€	CEMA (2%)		
2023	4427 M€	Asselineau (3%)		
2024	1075 M€	Fillon (2%)		
2025	1013 M€	Macron, Hamon (2%)	1842	Dupont-Aignan (2%)
Les variations annuelles ( $\Delta$ ) sont comptées en millions d'euros depuis 2016. AP : avec pensions ; HP : hors pensions.				

Cela étant, ces résultats peuvent être affinés en s'intéressant à la structure de la dépense de défense, en tout cas à sa répartition entre dépenses sans pensions et pensions. Le raisonnement a été conduit dans le cas le moins contraignant, celui choisi par MM. Hamon et Macron, soit 2% du PIB en 2025, pensions comprises.

Le tableau ci-après montre comment la dépense productive de défense peut croître au sein de l'enveloppe de la dépense globale, du fait de l'évolution autonome des pensions : on n'imagine pas que la valeur du point indice de pension profite de l'embellie proposée pour la dépense de défense. Si la masse des pensions en prix constants progresse comme elle l'a fait entre 1995 et 2015, sa progression jusqu'en 2025 ne sera que de 8%. En conséquence, la progression de l'ensemble de la dépense de défense rendue possible d'une part par la progression du PIB au taux « faible » présenté plus haut, d'autre part par le renforcement de l'effort de défense, soit 24% au total, laisserait une progression de 28% pour les dépenses productives, ce qui est une bonne nouvelle.

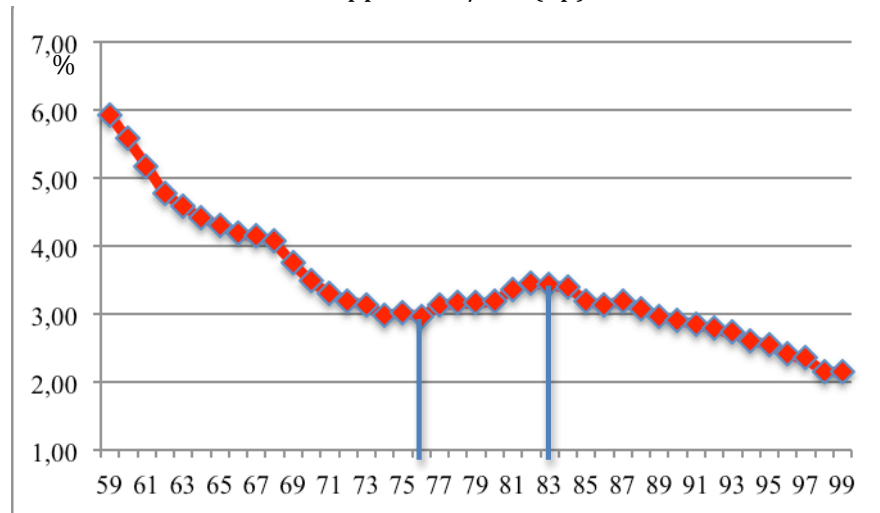
	PIB (pc 2010)	DM ap	DM hp	Pensions
2016	2 118 427	37 708	30 255	7 453
2017	2 142 134	38 627	31 108	7 519
2018	2 166 107	39 568	31 983	7 585
2019	2 190 348	40 532	32 880	7 652
2020	2 214 860	41 520	33 800	7 720
2021	2 239 646	42 532	34 744	7 788
2022	2 264 710	43 568	35 712	7 857
2023	2 290 055	44 630	36 704	7 926
2024	2 315 683	45 718	37 721	7 996
2025	2 341 598	46 832	38 765	8 067
Taux de croissance		24%	28%	8%

### Est-ce à portée ?

C'est la question qui vient naturellement à l'esprit après l'examen de ce tableau. Une première réponse peut être donnée à partir de l'histoire militaire de la France. En effet, si l'on observe l'évolution du rapport DM/PIB sur une longue période, on constate une baisse continue, de 1959 à 1999, et au delà, à une exception près : la période 1974-1982 qui comprend la première loi de programmation militaire 1977-1982, dont l'objectif phare était de porter la part du budget de l'Etat dédiée à la défense à 20% en 1982. Certes l'objectif n'a pas été atteint, mais le redressement est particulièrement

significatif : une augmentation de 32% des dépenses à prix constants et une augmentation de la part de la défense dans le PIB de 30 centièmes de point entre 1974 et 1981<sup>108</sup>. Comparés aux 24% de croissance nécessaires et aux 22 centièmes de point à gagner aujourd'hui, ces chiffres pourraient rendre optimiste. A un détail près : le contexte économique n'est plus du tout le même.

Rapport DM/PIB (hp)

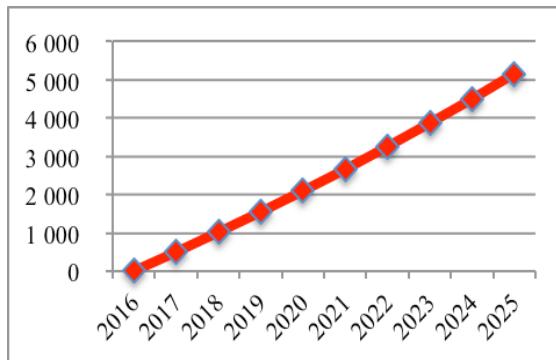


En effet, sans pousser la comparaison trop loin avec la période actuelle, on peut constater qu'en 1977 le rapport du déficit du budget de l'Etat au PIB n'était que de 1%, quand il était de 3,5% en 2015 sous la présidence Hollande - et de 7,5% en 2009, sous la présidence Sarkozy ; de même, la dette publique représentait 22% du PIB en 1977, soit un tiers à peine du plafond imposé par les critères de convergence de l'Union européenne, alors que c'était 85% en 2015. Ceci veut dire que le retour à l'intérieur des critères de convergence, impliquant une réduction très significative du déficit public, pourrait être un concurrent sérieux à l'augmentation de l'effort de défense, alors que ceci n'avait pas lieu d'être en 1977. Cette question de la concurrence avec d'autres priorités, peut être reprise à partir d'une citation de l'amiral Guillaud, ancien CEMA : « La vraie question est en fait celle de notre niveau d'ambition ! Que voulons-nous pour notre pays ? Que voulons-nous pour nos enfants ? Pour être brutal, la réponse pourrait être : un peu moins de société de la compassion pour un peu plus d'ambitions sur la scène mondiale ! »<sup>109</sup>

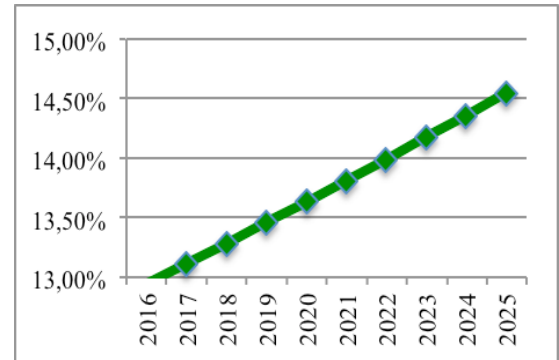
<sup>108</sup> Données [www.sipri.org](http://www.sipri.org), pensions comprises et en USD constants de 2014.

<sup>109</sup> Colloque *Quels enjeux de sécurité dans un monde en mutation ?* Paris, 9 juin 2011.

Suppléments cumulés de dépenses de défense  
Hypothèse 2% du PIB en 2025



Part de la défense (ap) dans le budget de



Le graphique ci-dessus à gauche montre le supplément de dépense à réaliser sur chacune des années à venir, par rapport à ce qui se serait produit avec un ratio DM/PIB constant à partir de 2016 (1,78%). Si l'on exclut d'aggraver le déficit public, donc la dette - ce que ne font d'ailleurs pas les candidats, même les plus orthodoxes - le financement de ce supplément de dépense ne peut venir que de l'intérieur du budget de l'Etat. Dans un premier temps, on peut postuler aussi que la part du PIB captée par l'ensemble des dépenses étatiques reste stable à partir de 2016 (13,7%), pour ne pas contribuer à aggraver les prélèvements obligatoires, ce que certains candidats disent vouloir. Dans ce cas, le graphique ci-dessus à droite montre la progression de la part du budget de l'Etat captée par la dépense de défense. Ainsi la part restante passerait de 86,3% en 2016 à 85,45% en 2025. On assisterait donc à un effet d'éviction au détriment de certaines dépenses « de compassion » ou de l'ensemble des dépenses hors défense<sup>110</sup>. A cet égard, on peut noter qu'à l'époque déjà mentionnée du « grand bond en avant » de l'effort de défense, le concurrent le plus direct de la défense était un bloc santé-social-emploi<sup>111</sup>. En d'autres termes, ce que certains appelaient « la politique Giscard-Barre » avait déjà choisi de sacrifier la « compassion ».

<sup>110</sup> Le choix de l'éviction collective est celui qui a été fait dans la dernière loi de programmation militaire pour le financement des OPE: si la réserve, modeste, constituée à cet effet ne suffit pas, tous les budgets ministériels, dont celui de la défense, seront mis à contribution au prorata de leurs poids respectifs.

<sup>111</sup> J. Aben, J. Percebois, P. Lelubre, W. Struys, « Evolution de la menace et préférences étatiques », *Economie Appliquée*, XLVI/3, 1993, pp.77-93.

Pour terminer, on peut imaginer que ce dilemme ambition-compassion soit encore rendu plus difficile à trancher par l'advenue de la remontée des taux d'intérêt<sup>112</sup>, que l'Etat craint et les épargnants espèrent : « une hausse au 1<sup>er</sup> janvier de 100 points de base de tous les taux d'intérêts, (...) entraînerait une augmentation de la charge d'intérêt de l'Etat, en comptabilité nationale, de 2,1 Md€ la première année, de 4,6 Md€ la deuxième, de 10,3 Md€ la cinquième et de 15,8 Md€ la dixième »<sup>113</sup>.

Il s'agirait là d'un défi de première importance à relever pour un nouveau président de la république qui aurait pris un engagement ferme au profit de la défense, mais lorsque l'on fait la somme de tous les engagements « fermes » qui ont été pris depuis 1976 pour l'exécution des lois de programmation militaire, on est en droit de rester sceptique.

\*

\*      \*

---

<sup>112</sup> [https://www.challenges.fr/finance-et-marche/les-taux-d-interet-repartent-a-la-hausse-pour-de-bon\\_438977](https://www.challenges.fr/finance-et-marche/les-taux-d-interet-repartent-a-la-hausse-pour-de-bon_438977)  
<http://www.financespubliques.fr/articles/debats/actualites/charge-de-la-dette-pour-2017-quels-enjeux/>

<sup>113</sup> « La charge d'intérêt de la dette publique », [www.fipeco.fr/pdf/0.034773001475869309.pdf](http://www.fipeco.fr/pdf/0.034773001475869309.pdf). Dans cet article les chiffres sont bien en milliards d'euros et 100 points de base correspondent à 1% d'intérêt.

## Notes de lecture

### *1- Les Relations internationales*

La science des relations internationales est en pleine évolution sous la pression de la mondialisation, du Brexit, des flux migratoires, de l'arrivée au pouvoir à Washington de l'administration Trump et, enfin, de la transformation des régimes chinois et russe, pour ne citer que les mutations en cours. Celles-ci ne peuvent pas ne pas avoir d'impact sur la vision et les conceptions de la politique internationale, tant sur le plan théorique que pratique, ce que nous allons voir

Joseph Laroché. *Les réalistes dans la théorie des conflits internationaux*. Paris, éditions L'Harmattan, 2016. Second édition revue et augmentée. 304 p. (Coll. Chaos international)

Cette seconde édition complète la première<sup>114</sup> et prend en considération des données nouvelles pour mieux comprendre le système international du début du XXI<sup>e</sup> siècle, issu de la fin de la bipolarité de la guerre froide et de l'effondrement de l'URSS. Le titre de l'ouvrage, accompagné d'un glossaire, d'index, de notices biographiques des auteurs traités mais aussi de personnages historiques, ainsi que d'une très utile bibliographie, doit d'abord être souligné. L'auteur utilise non pas le concept de « guerre » mais de « théorie des conflits internationaux », ce qui lui permet d'avoir une conception plus large de la dialectique de la guerre et de la paix. Professeur au département de Science politique de l'Université de Paris 1 (Panthéon-Sorbonne), cette universitaire est bien connue pour ses articles, ses ouvrages dans le domaine des RI.

Son étude sur « Les Réalistes » s'inscrit dans la lignée des livres consacrés par J-J Roche et P-E Barral aux théories et aux théoriciens des Relations internationales publiés à la LGDI dans la collection « Studyrama ».

Quatre cadres théoriques : le réalisme, le modèle marxiste, le transnationalisme et le constructivisme, permettent de couvrir toute la complexité de la politique et de l'action internationales. L'ouvrage présenté ci-dessus ne concerne que l'approche réaliste. La structure comprend deux grandes parties intitulées respectivement « Une

---

<sup>114</sup> Une première édition avait été publiée chez l'éditeur canadien Liber à Montréal en 2015. *Théorie des conflits internationaux. 1- Les réalistes*, 280 p.

rivalité entre puissances » d'une part et « Un équilibre entre puissances » d'autre part.

Chacune comporte deux chapitres où sont classés les théoriciens réalistes. Pour J.Laroche, Thucydide, Nicolas Machiavel, Thomas Hobbes, Jean-Jacques Rousseau défendent tous l' « inévitabilité des guerres », tandis que Carl von Clausewitz, Reinhold Niebuhr, Edward Carr et Martin Wight se posent, eux, en défenseurs de la « rationalité politique des guerres ». Il s'agit là des précurseurs de l'analyse réaliste qui plonge ses racines dans la tradition de plusieurs siècles abordés dans ce premier chapitre.

L'Etat, devenu l'acteur central dans les Relations internationales, mu par une logique de puissance est conduit à affronter ses rivaux dans une « logique de rapports de force » interétatiques. C'est la matrice qui réunit les théoriciens de ce chapitre second.

Dans la deuxième partie « Un équilibre entre puissances », quatre théoriciens modernes se consacrent à la « gestion diplomatico-stratégique des guerres ». Il s'agit de Hans J.Morgenthau, de Henry A.Kissinger, de Thomas Schelling et de Raymond Aron.

Le premier théoricien prend la défense de l'intérêt national, H.Kissinger défend la paix par l' « équilibre des alliances » à l'ère nucléaire durant la guerre froide, Th.Schelling met en valeur, lui, les « jeux dissuasifs de la diplomatie coercitive » quant à R.Aron, il synthétise sa conception dans une formule célèbre : « la paix impossible » et « la guerre improbable ».

Le dernier chapitre traite des « coûts de la sécurité internationale » sur lesquels se penchent successivement Robert Gilpin, Hedley Bull, Kenneth Waltz et Stephen Krasner. On peut parler à leur sujet de théoriciens néoréalistes qui mettent l'accent non pas sur le problème de la « puissance » ou de la « guerre », mais sur toutes les questions relatives à la « sécurité internationale ».

L'ouvrage de Joseph Laroche présente de nombreuses qualités. Il a le mérite d'enrichir la théorie des Relations Internationales sous l'angle spécifique du réalisme et il se lit avec intérêt grâce à une pensée aussi claire que précise qui montre bien les différences et les ressemblances qui existent entre les différents auteurs. Mentionnons aussi la grande cohérence qui relie les penseurs du « réalisme international » tous d'accord pour se retrouver sur certains concepts fondamentaux, à savoir la dialectique de la paix et de la guerre, la défense des intérêts nationaux, la puissance et les rapports de force, le jeu des alliances, l'ordre et le désordre, l'anarchie ou le chaos.

Pour toutes ces raisons, les internationalistes et les juristes ne peuvent passer par pertes et profits les éclairages qu'apporte cet ouvrage. Il intéressera tous ceux qui veulent mieux comprendre les

tenants et les facteurs qui conditionnent l'ordre et le désordre international au début du XXI<sup>e</sup> siècle.

Professeur (H) Daniel Colard (Université de Franche-Comté)  
spécialiste de Relations internationales et de Droit international

Thierry de Montbrial, Thomas Gomart, *Notre intérêt national. Quelle politique étrangère pour la France ?* Paris, éditions Odile Jacob, 2017. 253 p.

Le premier auteur a créé en 1979 l'Institut Français de Relations Internationales (IFRI) ; il est membre de l'Académie des sciences morales et politiques et l'auteur de nombreux ouvrages et études. Le second, historien des relations internationales, est actuellement directeur de l'IFRI depuis 2015. Les deux ont dirigé un groupe d'études composé d'universitaires, de hauts fonctionnaires, de chefs d'entreprises, de diplomates pour réfléchir à la veille d'une élection présidentielle décisive pour l'avenir de notre pays, sur ce que pourrait être « une politique étrangère pour la France » dans les cinq années qui viennent. Cette approche diplomatique soulève en même temps le délicat débat sur l'identité française et nous interroge également sur la place de la France dans le monde, sans oublier les relations « complexes » que les Français entretiennent avec le processus de la « mondialisation », heureuse ou malheureuse.

La France depuis l'héritage « gaullo-mitterandien » a-t-elle oui ou non encore une politique étrangère ? Telle est la question clé étudiée à la lumière de la défense de « notre intérêt national ».

Dans leur introduction Thierry de Montbrial et Thomas Gomart précisent bien que trois grandes séries de questions ont guidé les travaux du groupe de travail et la rédaction de l'ouvrage. La première série de questions portent sur le « mode de définition de l'intérêt national et son articulation théorique et pratique avec la politique étrangère ». Qui a la responsabilité de définir l'intérêt national et comment se situe-t-il par rapport aux « valeurs » et aux « alliances » ? La deuxième série de questions concerne celles qui posent l'articulation entre les intérêts nationaux et la construction européenne : l'Europe est-elle toujours, selon la formule gaullienne, le « levier d'Archimède » de la diplomatie française et Paris est-il toujours pour une « Europe puissance », nos partenaires plutôt pour une « Europe-espace » ?

En troisième et dernier lieu, à partir des priorités « induites par la trame des intérêts nationaux » se pose nécessairement la redoutable question de l'ordre des priorités, géographiques puis des priorités

thématiques (économique, climatique, nucléaire, militaire...), lesquelles se recourent dans un système de « préférences complexes ».

Enfin, les auteurs font savoir qu'ils n'ont pas cherché à procéder à une « improbable synthèse », mais au contraire que chaque spécialiste avait la liberté, comme il l'entendait, de répondre aux questions citées ci-dessus.

Faute de place, on se limitera à l'essentiel. L'introduction substantielle a été écrite par les deux responsables du groupe de travail et une note conceptuelle a été rédigée sur la notion de « politique étrangère » par Thierry de Montbrial. La structure de l'étude s'organise autour de deux idées centrales : « la politique étrangère à l'épreuve de l'intérêt national » (7 chapitres et 110 pages), d'une part, et les « déclinaisons de l'intérêt national » (8 chapitres et 128 pages), d'autre part.

Sylvie Goulard, elle, plaide pour un « changement d'échelle » et pour une politique étrangère pour « temps d'interdépendance » en avançant plusieurs propositions ; trois auteurs ensuite se penchent sur les rapports entre l'intérêt national et la diplomatie. Il s'agit des contributions de Jean-Pierre Chevènement, d'Hubert Védrine et d'Elisabeth Guigou. Jean-Pierre Raffarin, lui, soutient qu'« une diplomatie est une force si elle sait où elle va » et Henri Gaymard définit la « ligne de force ». B.Collomb privilégie l'« intérêt économique de la France ». Voilà pour la première partie.

Dans la seconde partie, plus éclectique, qui mentionne naturellement l'outil militaire, l'OTAN, le renseignement, le problème du terrorisme face à Daech, la politique étrangère de l'Union européenne et la France, le rôle des grandes entreprises et la politique commerciale dans les Relations internationales.

Trois articles méritent une attention spéciale : celui de Frédéric Charillon sur le faux dilemme entre « valeurs ou intérêt national », celui de Y.Haine relatif à l'OTAN exigeant « plutôt des alliés qu'une alliance » et celui de F.Monlouis-Félicité sur le rôle des grandes entreprises dans les rapports interétatiques.

La conclusion revient sur l'intérêt national, sa réappropriation et l'obligation de composer avec les concepts d'Interdépendance et d'Identité nationale. Pour Th. Montbrial et Th.Gomart trois règles diplomatiques gagneraient à être mieux respectées : la réciprocité en matière de négociation, celle du recours au secret numérique et celle de la sélectivité pour établir des priorités.

Tout le contenu de l'étude se réclame de la Realpolitik pour s'adapter aux mutations du système international qui se met en place au seuil du XXI<sup>e</sup> siècle. L'objectif d'une politique étrangère ambitieuse serait d'« élaborer ce modèle, puis de combiner au

mieux politique économique et politique étrangère dans un environnement stratégique qui se dégrade ».

On ne peut que recommander la lecture de cet important document à tous ceux qui veulent mieux comprendre le fonctionnement de notre monde.

Professeur (H) Daniel Colard, Université de Franche-Comté,  
spécialiste de Relations internationales et de Droit international

## 2- *Stratégie*

François Géré. *La pensée stratégique française contemporaine*. Paris, Economica, 2017. 151 p. (Coll Stratèges Fondateurs)

On doit savoir gré à François Géré d'avoir présenté dans son dernier livre la quintessence de la pensée stratégique française telle qu'elle s'est déployée depuis la fin de la seconde guerre mondiale jusqu'à l'orée du troisième millénaire. L'auteur était particulièrement qualifié pour se livrer à cet exercice en raison de son implication dans les études stratégiques au cours des dernières décennies et des relations étroites qu'il entretenait avec le général Lucien Poirier dont il fut l'assistant et le disciple pendant vingt ans. Après la dissolution, en 1993, de la Fondation pour les Etudes de Défense Nationale (FEDN) où il s'était signalé par la pertinence de ses études sur la stratégie américaine, il fonda l'Institut français d'Analyse Stratégique (IFAS), dont les travaux ont retenu l'attention de l'establishment politique et militaire. Aujourd'hui la réputation de François Géré dans le milieu des experts est bien établie et, outre sa participation aux débats qui se sont instaurés en France sur ces questions, il a noué des relations suivies avec ses homologues à l'étranger, notamment en Chine et en Iran. Enfin, il a créé dans le cadre du Centre de Documentation de l'Ecole Militaire un fonds patrimonial qui a vocation à recueillir les archives des chercheurs français qui se sont voués à l'étude des politiques de défense et de sécurité et possède déjà celles de plusieurs stratèges qui ont marqué de leur empreinte l'élaboration de la stratégie de dissuasion de la France. François Géré a puisé dans ce fonds pour étoffer l'étude qu'il a consacrée aux généraux Ailleret, Beaufre, Gallois et Poirier et à leur inspirateur, le maréchal de Lattre de Tassigny.

Certains objecteront que son choix des personnalités représentatives de la pensée stratégique française fait la part trop belle aux militaires et néglige l'apport des « stratèges civils » qui ont également analysé les novations introduites par l'arme nucléaire dans le mode de penser la paix et la guerre à l'époque de l'antagonisme Est-Ouest. Certes, ils n'ont pas exercé en France un magistère comparable à celui qui leur a été reconnu aux Etats-Unis et, à l'exception de Raymond Aron, ils n'ont pas joui de la même notoriété que les figures de proue de la pensée stratégique américaine tels que Bernard Brodie, Thomas Schelling, Henry Kissinger, Hermann Kahn ou Albert Wohlstetter, pour ne citer que les plus connus. Il n'en reste pas moins que le rôle du Centre d'Etudes de Politique Etrangère (CEPE), dont l'Institut Français d'Etudes Stratégiques (IFDES) du général Beaufre faisait partie intégrante et celui de la Fondation pour les Etudes de Défense Nationale (FEDN), créée au début des années 1970 à l'initiative du Ministre de la Défense, Michel Debré, pour « enrichir la pensée militaire française » ne sauraient être négligés si l'on veut broser un tableau complet des études stratégiques en France. François Géré en est conscient puisqu'il fait état de la participation de Jean-Paul Charnay et de Alain Joxe aux activités de l'IFDES et rappelle que le général Poirier, en sa qualité de directeur des études de la FEDN, a favorisé le développement des recherches universitaires sur ces questions. Il conviendrait d'ajouter que le CEPE de Jacques Vernant a été sous la Vème République un lieu privilégié d'échanges et de débats sur les problèmes soulevés par l'organisation de la sécurité des Etats et du monde à l'âge nucléaire et que des personnalités de renom comme Raymond Aron, Jules Moch et Pierre Gallois y participaient. En outre, des groupes de travail sur la sécurité de l'Europe, la stratégie de dissuasion des puissances moyennes et la réglementation internationale des armements ont produit des études et formulé des recommandations qui ont inspiré dans une certaine mesure la pratique diplomatique de la France, qu'il s'agisse du dialogue Est-Ouest, de la coopération franco-allemande ou de la relance des négociations sur le désarmement.

Nous formons le vœu que François Géré persévère dans la voie où il s'est engagé et étende à l'avenir le champ de ses investigations en prenant en compte les travaux effectués dans le cadre du CEPE, de l'IFRI (qui lui a succédé en 1979), de la FEDN pendant ses vingt années d'existence et des centres universitaires qui ont été créés dans les années 1970 avec l'appui du Secrétariat général de la Défense Nationale (SGDN). Le Département de Science Politique

de la Sorbonne a joué à cet égard un rôle pionnier sous l'impulsion de Pierre Dabezies qui avait quitté l'armée avec le grade de colonel et passé avec succès le concours d'agrégation de Droit public. Il fut le premier à introduire les études de défense à l'Université et n'hésita pas à confier des enseignements à des stratégestes réputés comme les généraux Poirier et Gallois. Au demeurant, François Géré fait largement écho dans son livre au cours professé par le général Gallois à la Sorbonne en 1974-75 et salue aussi bien la clarté de son propos dans l'exposé des principes qui régissent les pratiques stratégiques que l'ampleur de sa culture dans le domaine de la géopolitique et de l'histoire. Ces qualités intellectuelles et le non conformisme du théoricien de la « dissuasion proportionnelle » expliquent sans doute l'accueil enthousiaste qui lui fut réservé par ses étudiants à une époque où les préventions des universitaires à l'égard des militaires étaient encore proches de celles qu'Anatole France prêtait au professeur Bergeret et à l'abbé Jérôme Coignard.

Les considérations qui précèdent ne mettent nullement en question le bien-fondé la démarche de François Géré car il était logique d'accorder la première place aux quatre « généraux de l'Apocalypse »<sup>115</sup> qui ont apporté une contribution majeure à l'élucidation des problèmes soulevés par l'intrusion de l'arme nucléaire dans le champ des relations internationales et posé les fondations d'une stratégie de dissuasion permettant à une puissance moyenne comme la France de préserver ses intérêts vitaux en cas d'épreuve de force avec une grande puissance fut-elle dotée d'un arsenal nucléaire imposant. Dans un article paru dans le numéro d'octobre 1945 de la Revue de Défense Nationale sous le titre « Aperçus sur la bombe atomique », l'amiral Castex avait prédit les changements que le bombardement de Hiroshima et de Nagasaki introduirait dans le mode de penser la guerre et la conduite des opérations militaires et il avait esquissé la forme que pourrait revêtir une stratégie d'interdiction du recours à la force entre des Etats dotés de capacités de représailles dévastatrices. Toutefois, il n'a pas poursuivi sa réflexion sur ce sujet et il appartiendra à d'autres de prendre le relais en procédant à un examen rigoureux des données techniques qui conditionnent l'acquisition d'une force nucléaire crédible et en élaborant des modèles intégrant les contraintes qui pèsent sur une puissance moyenne désireuse de pratiquer la « dissuasion du faible au fort ». Le propos de François Géré est précisément de retracer le parcours des stratégestes français qui se

---

<sup>115</sup> Voir l'article de François Géré : « Quatre généraux et l'Apocalypse : Ailleret - Beaufre - Gallois - Poirier ». *Stratégique*, N° 53 (La stratégie française), 1992/1

sont attelés à cette tâche et de présenter sous tous ses aspects l'œuvre qu'ils ont accomplie.

Si l'arme nucléaire a introduit une rupture irréversible dans l'histoire de l'armement et conduit à une révision de la stratégie militaire, elle n'a pas aboli pour autant les modes traditionnels des affrontements armés, ni empêché le recours à la stratégie indirecte et à la guerre révolutionnaire pour atteindre les objectifs fixés par le politique. Aussi les quatre stratégestes dont la pensée est exposée dans ce livre ne négligent-ils pas de prendre en considération les différentes formes que revêt la « violence armée organisée » qu'il s'agisse du règlement de « différends de second ordre » (Gallois) ou d'actions tendant à l'extension et à la consolidation des sphères d'influence dans les zones périphériques. François Géré met en évidence la manière dont ils envisagent l'articulation entre la stratégie de dissuasion nucléaire qui relève du virtuel et les conflits limités ressortissant à la « coexistence compétitive » qui demeure un invariant de la vie internationale. Il fait également état des problèmes soulevés par « le partage nucléaire » au sein de l'alliance atlantique sous les Administrations Kennedy et Johnson et souligne les divergences qui sont apparues à cette occasion sur la complémentarité entre les stratégies de la France et des Etats-Unis.

On sait que le général Beaufre voyait dans la force nucléaire française l'instrument d'une « dissuasion multilatérale » permettant de créer une « solidarité organique entre alliés qui s'étendrait nécessairement à l'ensemble de leurs intérêts vitaux ». <sup>116</sup> Cette thèse a été vigoureusement contestée par le général Gallois dans différents écrits et plus particulièrement dans son livre « Paradoxes de la paix ». <sup>117</sup> Les généraux Ailleret et Poirier se montraient plus circonspects en la matière et mettaient l'accent sur la nécessité de préserver l'autonomie de décision de la France. A leurs yeux, une coordination étroite, a fortiori « une intégration complète des forces nucléaires sous un même commandement » <sup>118</sup> priverait la France de sa liberté d'action pour parer une menace caractérisée contre ses intérêts vitaux. François Géré est enclin à minimiser la portée de cette querelle et laisse entendre qu'elle n'aurait guère affectée les relations transatlantiques. Ce n'était pas le sentiment qui prévalait dans les états-majors de l'OTAN si l'on en croit le général Gallois

---

<sup>116</sup> Voir Général Beaufre : *Dissuasion et Stratégie*- Paris, Armand Colin, 1964, p. 103

<sup>117</sup> Voir Pierre M Gallois : *Paradoxes de la paix* - Paris, Presses du temps présent, 1967, 369 p.

<sup>118</sup> Général Beaufre : *Dissuasion et Stratégie*, p. 99

et, à la même époque, un universitaire américain spécialiste de la politique étrangère et de sécurité de la Vème république, Edward A. Kolodziej, a critiqué les conceptions stratégiques du général Beaufre en usant des mêmes arguments que le Secrétaire à la Défense, Robert McNamara : les Etats-Unis ne pouvaient courir le risque d'être entraînés dans un conflit majeur avec l'Union soviétique par le comportement ambigu, sinon erratique, d'un allié dont les forces nucléaires échapperaient à leur contrôle.<sup>119</sup>

Un autre malentendu a surgi dans les années 1970 à propos de la fonction assignée aux armes nucléaires tactiques (ANT) pour résister à une agression soviétique en Europe. La stratégie des Etats-Unis, dite de la riposte graduée (*flexible response*), n'excluait pas l'emploi d'ANT pour donner un coup d'arrêt à la progression des forces du Pacte de Varsovie en cas d'attaque armée. Si l'adversaire persévérait dans son dessein, l'ascension contrôlée aux extrêmes (*controlled escalation*) le placerait devant l'alternative d'une guerre totale qui serait suicidaire ou d'un règlement de paix tendant à rétablir le *statu quo ante*. Ainsi, la dissuasion telle que la concevaient les Américains n'était pas exclusive d'une guerre limitée en Europe et, si celle-ci éclatait, la dissuasion continuerait de régir les relations entre les deux protagonistes préoccupés avant tout de soustraire leurs sanctuaires respectifs aux ravages d'une guerre nucléaire paroxystique (*intra-war deterrence*). Cette inflexion de la stratégie des Etats-Unis après l'établissement de la parité stratégique avec l'Union soviétique a suscité d'emblée l'opposition des dirigeants français et la nouvelle doctrine de l'OTAN n'a été approuvée qu'après le départ de la France du système militaire intégré (1966).

La République fédérale d'Allemagne (RFA) dont la sécurité reposait sur la permanence de l'engagement américain en Europe ne disposait pas de la même latitude que la France pour prendre ses distances à l'égard d'une « alliance incertaine » et elle a dû adhérer *volens nolens* à la stratégie militaire imposée par le protecteur d'outre Atlantique. Toutefois, la perspective d'un affrontement armé en Europe centrale était ressentie comme une menace mortelle par la population civile et suscitait des objections de taille dans le milieu des analystes politiques. Ainsi, il est significatif qu'un groupe de chercheurs sur la paix (*kritische Friedensforscher*) animé par le physicien Carl-Friedrich von Weizsäcker et le politologue Horst Afheldt ait publié, en 1971, sous les auspices de l'Institut Max

---

<sup>119</sup> Voir Edward A. Kolodziej : « French Strategy emergent. General André Beaufre : A critique » - *World Politics*, Vol XIX, N° 3, avril 1967

Planck de Starnberg (Bavière) une étude scientifique sur les conséquences d'une guerre en Europe et plaidé en faveur d'une politique de prévention de tout conflit armé dans la zone de contact entre les deux camps de la guerre froide.<sup>120</sup> A cet effet, ils ont élaboré des « modèles alternatifs » en s'inspirant de l'« l'Essai sur la non-bataille » du commandant Brossollet<sup>121</sup> et envisagé la mise en place d'un système de défense de l'Europe occidentale excluant le recours aux armes nucléaires.<sup>122</sup> Il y avait peu de chances que ces propositions soient accueillies favorablement par les instances de l'OTAN d'autant que l'efficacité des mesures préconisées pour résister victorieusement à une agression venant de l'Est avec des moyens exclusivement classiques était sujette à caution.<sup>123</sup> Mais elles témoignaient de la volonté des chercheurs sur la paix d'outre Rhin d'explorer toutes les voies susceptibles de déboucher sur la mise en question de la stratégie de la « riposte graduée » dont l'application aurait entraîné des destructions telles que la RFA n'y aurait pas survécu en tant que société industrielle viable.

C'est dans ce contexte que les stratégestes français ont été amenés à préciser leur pensée sur les implications politiques et diplomatiques de la stratégie de dissuasion. Charles Ailleret avait préconisé dès 1959 dans son « *Essai de stratégie nucléaire* » la création d'un dispositif militaire dont la mission ne serait pas de livrer une bataille défensive de type classique mais de constituer un bouclier qui devait être assez fort pour « stopper des agressions de volume minime et constater le degré d'agression justifiant le déclenchement automatique des feux nucléaires ». Cette manœuvre pour tester les intentions de l'adversaire s'apparentait à la notion que Lucien Poirier théoriserait quelques années plus tard dans les modèles du Centre de Prospective et d'Evaluation (CPE) du Ministère de la Défense en établissant le concept de « seuil d'agressivité critique ». Ainsi, bien avant l'évolution de la doctrine américaine, les stratégestes français avaient récusé l'idée d'une bataille nucléaire et pris leurs distances par rapport à la stratégie de la riposte graduée. A leurs yeux, la dissuasion était une stratégie tendant à empêcher la

---

<sup>120</sup> Voir *Kriegsfolgen und Kriegsverbütung* - Sous la direction de Carl Friedrich von Weizsäcker - Munich, Carl Hanser Verlag, 1971, 699 p.

<sup>121</sup> Voir Guy Brossollet : *Essai sur la non-bataille* - Paris, Belin, 1975, 125 p.

<sup>122</sup> Voir l'essai de Horst Afheldt : *Defensive Verteidigung* - Reinbek, Rowohlt, 1983, 158 p. Une traduction française est parue sous le titre : *Pour une défense non suicidaire en Europe* - Paris, Editions La Découverte, 1985, 189 p.

<sup>123</sup> Voir la préface de Jean Klein et la postface du général Georges Buis à l'essai de Horst Afheldt : *Pour une défense non suicidaire en Europe*.

guerre sur le continent européen<sup>124</sup> et tout « échange nucléaire » même limité aux armes tactiques entraînerait des destructions telles que l'Europe ne s'en relèverait pas.

On sait que le général Beaufre, parfois taxé d'atlantisme, se préoccupait davantage de concilier la stratégie française avec celle des Etats-Unis au sein de l'alliance occidentale et son décès en 1975 ne lui permit pas de prendre une part active au débat sur la problématique de l'emploi d'armes nucléaires tactiques sur le champ de bataille européen. En revanche, les généraux Gallois et Poirier se sont prononcés clairement en faveur du « rôle dissuasif propre des forces nucléaires françaises »<sup>125</sup> et ne voyaient dans le recours aux ANT qu'un moyen de « connaître les véritables intentions d'un agresseur qui cherche à les masquer ». Le volume des forces conventionnelles étant limité il convenait de répartir les masses entre la participation à la bataille de l'avant aux côtés des alliés et la manœuvre pour le test qui n'équivalait pas à une riposte graduée à la française. L'arme nucléaire tactique s'inscrivait donc dans le cadre de la manœuvre dissuasive d'ensemble en liaison avec la 1<sup>ère</sup> armée et la force nucléaire stratégique. Toutefois, des dissonances sont apparues sur les modalités de « l'ultime avertissement » dès lors que des missiles sol-sol de courte portée - le Pluton, puis le Hadès - furent mis à la disposition du corps de bataille.

Le général Gallois s'insurgea contre cette décision car elle tendait à accrédi- ter la thèse d'une participation de la France à une bataille nucléaire et ne pouvait que renforcer les réflexes corporatistes d'appareils militaires peu enclins à se réformer face à la révolution de l'atome. Le général Poirier n'était pas insensible à cette critique que semblait justifier le penchant de l'Armée de terre pour une « artillerie nucléaire » et il s'attacha à rétablir la validité de son

---

<sup>124</sup> Voir la préface du général Ailleret au livre de Léo Hamon : *La stratégie contre la guerre* - Paris, Grasset, 1966, 318 p.

<sup>125</sup> Cette formule avait été consacrée par l'article 6 de la déclaration approuvée par le Conseil de l'Atlantique Nord à Ottawa, le 19 juin 1974, et signée par les chefs de gouvernement de l'OTAN à Bruxelles, le 26 juin suivant. Toutefois, l'affirmation du rôle propre de la force nucléaire française n'était pas dépourvue d'ambiguïté si on se reporte au texte de la déclaration d'Ottawa : « Les pays européens qui fournissent les trois quarts du potentiel classique de l'alliance en Europe et dont deux disposent de forces nucléaires en mesure de jouer un rôle dissuasif propre contribuant au renforcement global de la dissuasion de l'alliance s'engagent à apporter la contribution nécessaire au maintien de la défense commune à un niveau capable de dissuader et au besoin de repousser toute entreprise dirigée contre l'indépendance et l'intégrité territoriale des membres de l'alliance ».

modèle théorique par rapport au dévoiement qu'il avait subi. Mais ces précautions n'ont pas empêché les dérives qui se sont manifestées avec éclat en 1976, lorsque le président de la République, Valéry Giscard d'Estaing, et le chef d'état-major des armées, le général Guy Méry, se sont prononcés pour une « dissuasion élargie » et ont envisagé la participation de la France à une bataille nucléaire en Europe. En sa qualité de concepteur du modèle français de dissuasion nucléaire, le général Poirier n'a pas hésité à faire les mises au point qui s'imposaient et a pris parti dans cette querelle par un article paru en août 1976 dans *Le Monde diplomatique* sous le titre : « Le deuxième cercle ». Il y établissait rigoureusement le périmètre des intérêts vitaux effectivement protégés par la dissuasion nucléaire en cas de crise majeure susceptible de dégénérer en guerre ouverte dans un espace de bataille européen. Dans cette hypothèse, la France ne pouvait se désintéresser de la sécurité de ses voisins qui prolongeait la sienne et sa participation à la défense du glacis constituait une nécessité. Restait à savoir comment et avec quels moyens aborder le « deuxième cercle » - l'Europe - qui ne se confond pas avec le premier - la France - et qui ne saurait donc bénéficier des mêmes garanties que le sanctuaire national.

Du fait de l'opposition des gaullistes qui faisaient partie de la majorité présidentielle, cette tentative de modification de la posture stratégique de la France fit long feu. Il n'en reste pas moins qu'au début des années 1980, des doutes surgirent de nouveau sur le rôle purement informatif de l'ANT, à l'occasion de la mise en place de la Force d'Action Rapide (FAR) qui était censée adapter en la modernisant l'action de la 1<sup>ère</sup> armée. Dès lors que son engagement était perçu comme une épreuve de force contre les armées du Pacte de Varsovie, « la notion même de test s'évaporait dans celle, plus séduisante, de bataille pour les frontières ». Aussi le général Poirier persistera-t-il à lancer des mises en garde et à réaffirmer que si « l'espace situé entre le Rideau de fer et l'Atlantique est géographiquement continu, il se découpe en deux théâtres où opèrent deux stratégies distinctes par leur buts : le théâtre Centre Europe et le théâtre proprement français ». François Géré estime que cette logique s'est imposée en définitive, le Président Mitterrand y ayant été plus sensible que son prédécesseur et que la doctrine a connu une relative stabilité jusqu'à la fin de la guerre froide. Ce n'est qu'avec la disparition de l'Union soviétique que s'est posée la question de la pertinence du modèle français de 1966, voire de l'avenir des forces nucléaires stratégiques existantes.

Si nous avons mis l'accent sur la contribution des stratégestes français à l'élucidation des problèmes soulevés par l'invention de l'arme nucléaire et son introduction dans l'arsenal des Etats qui se sont affrontés pendant la guerre froide, c'est que ces questions ont fait l'objet d'un « grand débat » au sein de l'alliance atlantique après que le général de Gaulle eut décidé de doter la France d'une force nucléaire stratégique (FNS) et d'en faire l'instrument d'une politique étrangère et de sécurité indépendante. Toutefois, ce parti pris est réducteur et ne rend qu'imparfaitement compte de la substance du livre de François Géré.

Ainsi la stratégie est la politique en acte et son succès dépend des qualités intellectuelles et morales de ceux qui la mettent en œuvre. A cet égard, le général de Lattre de Tassigny est présenté comme un stratège exemplaire soucieux de réduire l'aléatoire, de combiner tous les moyens physiques et psychologiques pour l'emporter sur l'adversaire et de prendre la mesure de l'ampleur des défis auxquels il est confronté. Il est significatif que les généraux Beaufre et Poirier qui avaient servi sous son commandement, aient subi son imprégnation intellectuelle et retenu sa méthode d'action au service de leur propre conception de la stratégie. Par ailleurs, la stratégie au sens plénier du terme englobe la totalité des manifestations de la violence armée organisée, elle transcende la guerre aussi bien par le nucléaire que par les affrontements idéologiques, enfin, elle sert les buts de la politique qui sans elle serait impuissante.

Ces conceptions ont guidé les travaux de l'IFDES au cours des années 1960 et 1970 et ont nourri l'ambition du général Beaufre de construire une « politique totale ». François Géré conteste le bien-fondé du recours au concept de totalité ou de « totalisme » pour qualifier la stratégie et met en garde contre les risques de confusion avec la guerre totale qui se traduit par le déchaînement d'une violence extrême pour anéantir l'adversaire et a conduit dans le passé à une inversion de la prééminence du politique sur le militaire.<sup>126</sup> C'était notamment la vision qu'en avait le général Ludendorff, mais il ne semble pas que les stratégestes français dont il évoque le parcours aient été tentés de s'aligner sur ses positions. Tout au plus peut-on admettre avec l'auteur que « leur vocabulaire n'est pas stabilisé » et que leur pensée fluctue à la recherche d'une formulation qui se veut définitive et qui ne parvient pas à se fixer.

---

<sup>126</sup> Sur la problématique de la guerre totale, nous renvoyons à l'ouvrage collectif publié sous la direction de François Géré et de Thierry Widemann : *La guerre totale* - Paris, Economica, 2001, 211 p.

Enfin, il convient d'accorder une attention particulière au dernier chapitre de son livre où il consacre de longs développements aux essais de stratégie théorique du général Poirier et décrit avec minutie la méthode dont il a usé pour rendre compte de la violence armée telle qu'elle s'exprime dans les faits et dans les œuvres des écrivains militaires depuis l'origine. Il ne saurait être question de résumer ici le parcours professionnel et intellectuel du général Poirier ni de donner un aperçu de sa contribution majeure à la réflexion sur les problèmes stratégiques contemporains. A tous ceux qui souhaitent approfondir la connaissance de la vie et de l'œuvre de cette grande figure de la pensée stratégique française, on ne peut que recommander la lecture des pages denses et pénétrantes que lui consacre son disciple.

Jean Klein

Professeur émérite de l'Université Paris1 (Panthéon-Sorbonne)

### *3-Les guerres civiles*

Adam Baczko, Gilles Dorronsoro & Arthur Quesnay, *Syrie. Anatomie d'une guerre civile*, Paris, CNRS Éditions, 2016, 416 pages.

Trois chercheurs nous livrent une étude particulièrement éclairante pour comprendre la guerre civile en Syrie. Ils ont réalisé, il faut le souligner, une étude de terrain en pratiquant des entretiens et cela dans des conditions difficiles. Les matériaux récoltés leur ont servi à enrichir leur réflexion théorique sur les guerres civiles. Si aucun des auteurs n'est spécialiste de la Syrie, ils s'affirment comme des sociologues des guerres civiles. L'étude a été dirigée par Gilles Dorronsoro, professeur à l'université Paris 1 qui a travaillé sur l'Afghanistan et les Kurdes. Ses deux doctorants, Arthur Quesnay et Adam Baczko ont réalisé des recherches respectivement sur l'Irak et la Libye pour le premier et sur l'Afghanistan et la République démocratique du Congo pour le second. Cette recherche se veut une « approche comparatiste des guerres civiles contemporaines » (p335) ; elle s'inscrit d'ailleurs dans un projet de recherche sur les guerres civiles contemporaines.<sup>127</sup> L'ouvrage est constitué de quatre parties.

<sup>127</sup> La recherche a été soutenue par The program on Governance and Local Development (Université de Yale et Gothenburg), la Fondation Richard Lounsbery et Noria.

Dans une première partie, les auteurs retracent la genèse de la révolution avec le système al-Assad (1), la révolution d'anonymes (2) puis l'entrée dans la guerre civile (3). Dans une deuxième partie, sont décrites les institutions révolutionnaires qui se mettent en place, la constitution des unités militaires (4), d'une administration (5) et la mobilisation hors de Syrie (6). La troisième partie aborde la fragmentation de l'insurrection avec les enjeux de l'internationalisation (7), la question des Kurdes (8), la question de l'usage de l'Islam (9) et celle du califat.(10) La quatrième et dernière partie traite de la société dans la guerre avec les variations du capital social (11), la question de l'économie (12) avec la fin du marché national et la destruction de l'économie syrienne, la dépendance des acteurs syriens des soutiens extérieurs, et enfin la naissance d'un nouveau régime des identités (13) avec de nouvelles hiérarchies identitaires, les pratiques discriminatoires, et la complexité des identités.

La conclusion porte sur trois points : les crises en régime totalitaire, la lutte pour le monopole et l'engrenage des conflits identitaires.

En annexes figurent un exemple du Carnet de terrain du 27 au 29 décembre 2012 ainsi que la liste des entretiens (pp 348 à 371), les slogans des manifestations, une chronologie ainsi qu'une bibliographie.

Cet imposant travail soulève d'intéressantes questions méthodologiques. Les auteurs ont en effet travaillé essentiellement à partir d'un corpus constitué de 250 entretiens, la majorité ayant été réalisée en Syrie, le reste par téléphone ou par internet entre décembre 2012 et janvier 2013, puis en août 2013, à une période où il était encore possible d'accéder à la zone de guerre.

Les auteurs détaillent la méthode utilisée pour leur enquête dans l'introduction de leur ouvrage ainsi que les difficultés rencontrées pour travailler dans un pays en proie à la guerre civile. (pp 16-21)

Adam Baczeko précise leur démarche dans un entretien accordé à Cédric Nithard: « Nous faisons très attention à conserver une neutralité axiologique, à nous assurer que ce que nous faisons était bien des sciences sociales et pas de l'engagement politique ». <sup>128</sup>

Les auteurs cherchent à théoriser les crises dans les régimes autoritaires. Pour eux les modèles élaborés pour comprendre les crises politiques dans les sociétés occidentales (notamment mai 1968), à savoir les travaux de Pierre Bourdieu (*Homo academicus*,

---

<sup>128</sup> « Faire du terrain en Syrie – Entretien avec Adam Baczeko, sociologue des guerres civiles » par Cédric Nithard · Publication 10/12/2013, mis à jour le 11/04/2016, Laboratoire TEPSIS, <https://tepsis.hypotheses.org/801>

1984) et de Michel Dobry (Sociologie des crises politiques : la dynamique des crises multisectorielles, 1986), ne peuvent rendre compte de la crise syrienne et des autres sociétés où l'on assiste à « des ruptures politiques dans les sociétés à faible autonomie sectorielle ». Ils émettent l'hypothèse que « plus l'autonomie des champs est limitée, plus les contestations se font en dehors des relais institutionnels, faibles ou inexistantes » (p.333-334)

Ils adoptent aussi une approche comparatiste des guerres civiles contemporaines, thème encore peu étudié par les sciences sociales. « La crise syrienne donne à voir tous les principaux traits des conflits contemporains » (p.336) et ils constatent que « les mobilisations identitaires... sont au cœur de la grande majorité de crises », (p.336) qu'elles présentent une dimension transnationale avec l'intervention de voisins et d'acteurs extérieurs civils comme les Organisations Internationales (OI) et les Organisations non gouvernementales (ONG).

C'est la perte du monopole de l'Etat sur l'usage de la violence, concurrencé par des groupes armés qui s'efforcent de mettre en place une bureaucratie (justice, monnaie, impôts) capable de leur procurer des ressources afin d'assurer leur survie. Ils montrent comment « la transformation de l'islam politique radical s'articule à la centralité grandissante des conflits identitaires » entre musulmans/non musulmans et entre chiïtes/ sunnites. (p.340)

Cet ouvrage apporte des clés d'interprétation utiles pour comprendre le mécanisme des guerres civiles qui se développent au Moyen-Orient. Il contribue ainsi à la recherche théorique en participant à élaboration d'une théorie sur les crises dans les régimes autoritaires.

Patrice Buffotot

Directeur de l'Observatoire Européen de Sécurité

André Bourachot, Henri Ortholan. *Les deux sièges de Paris (1870-1871)*. Paris, éditions Bernard Giovanangeli, 2016. 527 p.

Outre son intérêt historique évident, cet ouvrage peut aussi nous aider à mieux comprendre les questions posées par l'actualité comme par exemple le récent siège d'Alep en Syrie, qui aura été l'occasion d'entendre dans les médias un certain nombre d'analyses erronées développées par des experts et des journalistes qui ignorent ce qu'est une guerre civile.

Les auteurs sont des officiers qui ont fait leur carrière dans le génie et aussi des historiens. Le général Bourachot est l'auteur de plusieurs ouvrages sur l'armée française dont nous avons déjà rendu

compte en son temps<sup>129</sup>, et le colonel Ortholan a aussi publié une trilogie sur les armées de la défense nationale.

L'ouvrage est constitué de 29 chapitres, illustrés de photographies, de plans fort utiles pour comprendre ces deux sièges et suivre les opérations. Les auteurs ont consulté pour cet ouvrage de nombreuses archives et documents publiés à l'époque.

L'intérêt de la démarche des deux auteurs, que nous avons déjà relevé dans les deux autres ouvrages du général Bourachot, est de lier les événements militaires à la situation politique.

### **Le premier siège**

Les chapitres 1 à 16 abordent le premier siège, à savoir les acteurs civils et militaires (1), les événements ayant précédé le siège (2), les forces armées à Paris (3), les plans de défense (4), les plans d'investissement de Paris par les Prussiens (5), l'entrevue de Ferrières ou les hésitations concernant la conclusion d'une paix (6), les combats (7), le blocus de Paris (8), la délégation de Tours ou le gouvernement bis (9), les opérations militaires en province (10), l'armée de la Loire (11), la marche sur Paris pour libérer la ville (12), le tournant avec la retraite de l'armée de la Loire (13), le bombardement de Paris par les canons prussiens à partir de 6 janvier 1871 jusqu'à la capitulation de la Ville le 26 janvier (14) qui feront 107 tués et 589 blessés, les derniers sursauts (15) avec les combats du Bourget (21-26 décembre) puis de Buzenval (19 janvier), l'échec de l'armée du Nord du général Faidherbe à Saint Quentin qui perd le quart de ses effectifs (3.000 tués et blessés et 6.000 prisonniers) et la fin (16) avec les négociations de Jules Favre à Versailles du 23 au 26. Un cessez le feu est signé pour le 26 janvier. La convention d'armistice est adoptée le 28 janvier. Paris n'a plus de vivre et c'est l'armée prussienne qui ravitaille dès le 29 janvier la capitale sur ses propres stocks et autorise l'entrée de trains de ravitaillement bien avant le désarmement des troupes de Paris.

Paris aura résisté cinq mois et perdu 30.000 hommes contre 12.000 hommes pour les Allemands. La résistance aux Prussiens a été mal menée. Un exemple : Gambetta, nous disent les auteurs, mène le combat avec beaucoup d'allant mais surtout avec « beaucoup de rhétorique et beaucoup d'idéologie ». Le principal défaut de ces hommes aura été de vouloir faire la guerre et de la politique en même temps. Or selon les auteurs, il fallait choisir « pour mieux faire la guerre, interdire la politique et, surtout faire la guerre de la France, et pas la guerre de Paris ». (p.296)

---

<sup>129</sup> *De Sedan à Sedan. Une histoire de l'armée française. Tome 1 (1870-1918)*, in *Défense & Stratégie* N°31- Printemps 2011 et le *Tome 2 (1918-1940)* in *Défense & Stratégie* N°34 Hiver 2013.

Mais les malheurs de Paris ne sont pas terminés. C'est le retour, nous disent les auteurs, aux vieux démons de l'insurrection, spécialité parisienne qui a connu de 1789 à 1871 une dizaine de soulèvements. C'est le chapitre de l'entre-deux-sièges (17)

### **Le second siège ou la guerre civile**

C'est en quelque sorte une seconde partie (chapitres 18 à 27) qui traite du Second siège de Paris ou de la guerre civile.

Les chapitres 18 à 20 abordent la naissance de la Commune de Paris, son gouvernement et son armée. Dans le même temps, c'est l'installation du gouvernement Thiers à Versailles avec comme première préoccupation la reconstitution de l'armée. (21) Cette armée est constituée de 40.000 hommes dont une bonne partie a participé au siège de Paris et a perdu de son efficacité militaire. Les troupes sont regroupées à Versailles le 19 mars 1871. Si le gouvernement voulait reprendre Paris, il devait reconstituer une armée solide et pour cela faire appel à des troupes professionnelles. Le gouvernement doit demander au Chancelier Bismarck qu'il accepte de libérer des soldats prisonniers en Allemagne. Les soldats libérés arriveront en France par bateaux et par trains et seront regroupés à Versailles.

La reconquête de la capitale est alors possible (22) avec les premières opérations à partir de la fin mars 1871 à Neuilly. Cette attaque donne lieu à une contre offensive des fédérés en direction de Versailles, appelée par la Commune la « sortie torrentielle », le 2 avril. Elle est constituée de deux colonnes, l'une au Nord de 20.000 hommes en direction de Meudon et Chaville et l'autre de 25.000 hommes au Sud vers Châtillon, Villacoublay. Cette « sortie » se solda par une débâcle et démontra l'état de désorganisation de l'armée des communards.

Ce sont deux armées qui sont constituées à Versailles, l'armée proprement dite et une armée de réserve. (23) Fin avril Thiers dispose de 16 divisions soit 140.000 hommes dotés d'une artillerie importante. Il a alors les moyens pour se lancer à la conquête de Paris. Le chapitre 24 est consacré à la défense de Paris contre les Versaillais qui repose sur les forts à l'extérieur et l'utilisation de barricades à l'intérieur de la ville. Les effectifs globaux de la Commune de Paris sont estimés à 200.000 hommes, même s'il est difficile de chiffrer avec exactitude les effectifs combattants.

La reconquête de la capitale marque la chute de la Commune de Paris (25) avec la prise du fort d'Issy puis du fort de Vanves. L'entrée des troupes versaillaises dans Paris se fait par surprise par le Point du Jour (Porte de Saint Cloud) le dimanche 21 mai. Les Fédérés n'ont aucun plan d'ensemble de défense de Paris ; ils ont

établi des points de résistance et élèveront des barricades au fur et à mesure de l'avance des troupes versaillaises. Ils n'ont aucune idée de manœuvre. L'armée versaillaise va se déployer progressivement dans Paris. Les fédérés vont commencer à incendier Paris, le 23 mai. Ils se replient sur les Buttes-Chaumont et les hauteurs du Père-Lachaise. Toute résistance a cessé le 28 mai. Le maréchal Mac Mahon fait 25.000 prisonniers et saisit 1.500 pièces d'artillerie, et 400.000 fusils. La reconquête de Paris en un mois et demi a été une véritable guerre civile. Le chapitre 26 étudie la désagrégation de la Commune lors des derniers combats, qui s'explique par l'abandon de toute idée de défense coordonnée. Il n'existe aucune tactique ni aucun chef pour mener la défense de Paris.

Le chapitre 27 est consacré à un sujet moins connu, celui du terrible incendie de Paris provoqué par les communards. Du 23 au 28 mai les communards vont incendier une partie de la ville, des bâtiments officiels comme le Palais des Tuileries, l'Hôtel de Ville datant du XVI<sup>e</sup> siècle (et contenant les archives de l'état civil qui ont brûlé), la manufacture des Gobelins, des Grands magasins mais aussi de nombreux immeubles d'habitation. Les incendies suivent le repli des communards vers les quartiers à l'Est de Paris. Les pompiers de Paris encore disponibles (une partie d'entre eux ont rejoint les communards), ne peuvent rien faire. Il est alors fait appel aux pompiers des départements voisins de Seine-et-Oise, de l'Eure, de la Marne, de Seine Inférieure, d'Eure-et-Loire. Il en viendra de toutes la France comme de la Sarthe, du Calvados, de la Loire inférieure, du Finistère et du Cantal. Ce seront 2.700 hommes au total. Londres, Anvers et Bruxelles envoient aussi des sauveteurs. Les incendies sont tellement nombreux que les pompiers doivent faire des choix sur les bâtiments à sauver. Ces incendies ont été provoqués par les communards. Ils ont utilisé du pétrole lampant, de la poudre et des mèches soufrées pour mettre le feu. Comment expliquer cette folie destructrice ? Des ordres ont été donnés par la Commune elle-même, dans le cadre de la « manœuvre de guerre » puis la Commune a délégué les décisions aux chefs de barricades puis dans le cadre anarchique qui régnait à l'initiative privée. Les incendiaires sont des combattants, des femmes surnommées « les pétroleuses » mais aussi des pompiers de Paris ralliés à la Commune. Lorsqu'un incendiaire était pris par les soldats versaillais, il était immédiatement fusillé. L'incendie est une technique de guérilla urbaine testée en grandeur nature à cette occasion. Un des chefs militaires de la Commune, le général Cluseret a d'ailleurs intitulé la troisième partie de ses mémoires « La guerre des rues », véritable manuel de guérilla allant jusqu'à sa

volonté de détruire les villes en prenant comme exemple l'incendie de Moscou par Rostopchine en 1812. (p.369)

La destruction des immeubles a mis une partie de la population parisienne à la rue. La violence de ces incendies a incontestablement marqué les esprits non seulement des Parisiens mais aussi des provinciaux, informés par les témoignages des pompiers de retour chez eux et la presse.

La question des bases légales de l'utilisation de la force armée est l'objet du chapitre 28. Le second siège est en effet une véritable guerre civile. Paris est soumis à l'état de siège, qui donne tous les pouvoirs civils et militaires à l'autorité militaire. Ce sont des cours martiales qui jugent les communards prisonniers. Ces cours prononcent l'acquittement ou la mort. L'application dépend donc des chefs militaires. Les combats autour des barricades sont difficiles pour les Versaillais et l'encadrement de base (caporaux, sergents, lieutenant) comprend difficilement que des Français tirent sur eux, incendient les maisons, les bâtiments publics. Plus les combats deviennent féroces, corps à corps dans les maisons, devant les barricades, plus la répression devient impitoyable. « Il reste une certitude ; de nombreux « Communeux » pris les armes à la main, c'est-à-dire faits prisonniers dans un combat, où à l'issue d'un combat, ont été exécutés sur le champ. De ceux qui ne l'ont pas été... une partie, amenée devant les prévôts, a pu échapper à l'exécution suivant le lieu, la cour, les circonstances, la date même, etc., et a été conduit à Versailles. » (p.476)

Les pertes pour l'armée de Versailles sont connues : 876 tués et 6.454 blessés et 183 disparus. Il est plus difficile d'établir le total des pertes pour la Commune. Les auteurs préfèrent donner une évaluation : 17.000 tués. En effet, pour eux il y a eu 26.000 arrestations entre le 21 et 29 mai auxquels il faut ajouter 15.000 communards qui ont réussi à fuir (11.000 seront arrêtés en province). Cela fait un total de 58.000 hommes, or le nombre de combattants a été évalué à environ 60.000 hommes. Par la suite il est à signaler que les bureaux de police ont reçu 379.823 dénonciations dont seulement 1/20 porte une signature (p.480) « C'est la premier fois, soulignent les auteurs, qu'apparaissent à cette échelle un phénomène qui prendra plus d'ampleur au cours des deux guerres mondiales qui suivront, surtout la seconde » (p.480) Cela montre en tout cas la division de la société parisienne. Les prisonniers sont envoyés à Versailles, ville qui n'est pas préparée à les accueillir ce qui explique qu'un grand nombre est transféré en province vers les ports de la Manche et de l'Atlantique. Ce sont 23 conseils de guerre qui vont juger les prisonniers (6 pour les

militaires et 17 pour les civils) qui ont un avocat et peuvent faire appel. Ces conseils ont rendu 23.727 non-lieux, prononcé 2.357 acquittements, 270 condamnations à mort (175 par contumace), 72 furent commuées. Les autres peines sont les travaux forcés, la déportation (Nouvelle Calédonie), la réclusion, le bannissement. 58 enfants ont été placés en maison de correction

« Comment expliquer la relative mansuétude des tribunaux comparée à la rigueur des cours prévôtales ? Peut-être qu'après l'horreur des combats, Versailles s'est souvenue qu'il jugeait des Français et que la raison revenait ! » se demandent les auteurs. (p.484)

De plus il semblerait que ce sont surtout les lampistes qui ont été condamnés mais fort peu de responsables de la Commune. Ainsi sur les 33 membres du Comité central de la Commune, 22 membres (soit les 2/3) ont été condamnés par contumace, il en est de même pour les commandants de légion (20 sur 33) ou les 8 membres du comité de salut public sur 10. « Sans aucun doute, bon nombre de responsables, ont su trouver les filières leur permettant d'échapper aux recherches ; beaucoup de ceux qui les avaient élus et qui les avaient suivis n'ont pas eu cette chance » (p.485)

Le dernier chapitre porte sur ce que l'historiographie ne dit pas ou n'explique pas. Un paragraphe intéressant est consacré au comportement des hommes confrontés à une guerre civile et la montée de la violence (pp 504-508) ! Si les chefs militaires sont souvent désignés comme les responsables des violences par les historiens, les auteurs se posent la question de savoir si « Un caporal, un chef de groupe (une dizaine d'hommes), un chef de section (une quarantaine) sont une 'structure d'autorité', car c'est bien souvent à ce niveau que les décisions de vie ou de mort ont été prises pour ne pas parler des réflexes individuels ? ». Les témoignages écrits de consignes de modérations de Mac-Mahon ne manquent pas. Mais « la guerre civile...dégénère en une suite de combats individuels dans lesquels s'exerce sans retenue la force pure servie par une absence totale de scrupules et de contrainte morale. La guerre civile est toujours une guerre idéologique et, à ce titre, toujours plus implacable qu'une guerre classique » (p.506). De plus, si l'on se réfère à l'histoire, tous les combats dans les villes ont donné lieu aux mêmes excès surtout si les habitants sont présents. « Le soldat...préfère toujours tuer avant de risquer d'être tué ». (p.507) On est face à une sorte de montée d'une hystérie collective entre les combattants.

Les événements de la Commune ont éclipsé chez les historiens les conséquences de la victoire allemande. Les auteurs posent la question de savoir s'il était vraiment opportun de déclencher cette

guerre civile au moment où la France était militairement battue et occupée par les Allemands ? La Commune de Paris n'a-t-elle pas contribué à affaiblir encore un peu plus la France et ainsi servir les objectifs du Chancelier Bismarck ? Les Communards ont fait une grave erreur politique. En effet « Etait-il possible de dissocier le destin de Paris de celui du pays dont il était la capitale ? » (p.510) Pour les Communards, Paris était seul au monde et ils suivaient leur idéologie. C'était courir irrémédiablement au désastre.

Enfin l'historiographie ne s'est pas penchée sur les conséquences de la victoire allemande. Le Traité de Francfort change les rapports de force en Europe : « La France ne sera plus qu'un brillant second dans presque tous les domaines ; elle ne vivra que sur son capital de sympathie et son rayonnement intellectuel, lequel ira en déclinant, en même temps que le chiffre de sa population et la puissance relative de son économie » (p.511)

L'élément qui aurait mérité un développement dans la conclusion est la mise en place d'un modèle militaire original, par la Commune différent du modèle dominant de l'époque. Ce modèle d'armée est un mélange des genres nous expliquent les auteurs, entre l'idéologie, la politique et le militaire. L'inculture militaire des responsables politiques de la Commune mais aussi de la majorité de ses chefs militaires, la politisation extrême des gardes nationaux (à noter que les unités les plus politisées sont les moins efficaces sur le plan militaire) conduisent à une indiscipline chronique rendant impossible toute action militaire efficace. Ce modèle militaire ne survivra pas à son échec. Il ne sera repris par aucun théoricien. Au début du XXème siècle, Jean Jaurès s'inspirera du modèle des milices suisses, pour proposer un modèle alternatif au modèle républicain, à savoir une armée encasernée composée de conscrits encadrés par des professionnels et sur des réserves en cas de mobilisation, modèle qui est une imitation du modèle prussien. L'échec du modèle militaire de la Commune démontre qu'il est dangereux de nier la stratégie et la tactique dans le domaine militaire tout comme construire une armée en dehors du modèle existant. C'est vouer son action à l'échec. Les Fédérés en niant la réalité des faits, aveuglés par l'idéologie, ont couru à leur perte.

Patrice Buffotot

Directeur de l'Observatoire Européen de Sécurité

**Observatoire Européen de Sécurité**

## ***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  
 Yves Viltard, maître de conférences à l'Université de Paris 1

### **Pour nous contacter**

Observatoire Européen de Sécurité  
 Centre de Recherches Politiques de la Sorbonne (CRPS)  
 (UMR – CNRS 8209)  
 Université de Paris 1 (Panthéon-Sorbonne)

Site Internet : <http://www.revuedefenseetstrategie.fr>

adresse email : [contact@revuedefenseetstrategie.fr](mailto:contact@revuedefenseetstrategie.fr)

Pour retrouver les anciens numéros de *Défense & Stratégie* et pour connaître les activités de l'Observatoire Européen de Sécurité, consultez son site Internet [www.revuedefenseetstrategie.fr](http://www.revuedefenseetstrategie.fr) ou <http://mip.univ-perp.fr/defense/ds.htm>