

La défense nationale des années soixante-dix à nos jours. Une lecture des *Livres blancs*, de 1972 à la *Revue stratégique* de 2021

Tristan Lecoq

Inspecteur général de l'Éducation nationale. Membre
de l'Académie de marine.

Cette contribution propose trois lectures croisées de l'évolution de la défense nationale à la défense et la sécurité nationale : une lecture des textes, une lecture du contexte militaire et une lecture du pouvoir. Pour répondre à trois questions. Que défendre ? Il y faut une réponse étatique, politique, historique. Qui défend ? C'est la question de la participation des citoyens à la défense de la France, qui recoupe pour partie celle de l'appartenance des Français à la France. Comment défendre ? C'est une lecture des textes, c'est une lecture du contexte et c'est une lecture politique.

Les principes sur lesquels repose la conduite d'une politique publique de défense et de sécurité ont connu, depuis les années 1970, des inflexions fortes. Une série de textes, plus ou moins contraints par le contexte politique de leur rédaction, en sont le témoignage : les *Livres blancs* de 1972, 1994, 2008, 2013 et les *Revues stratégiques* de 2017 et 2021, les rapports annexés aux lois de programmation militaires, les interventions du président de la République et du Premier ministre devant l'Institut des hautes études de défense nationale et à l'École de Guerre, les débats au Parlement, pour se limiter à ces exercices publics ⁽¹⁾.

En 1972, le ministre de la Défense Michel Debré avait décidé d'un *Livre blanc sur la défense nationale*. En 1994, c'est un *Livre blanc sur la défense* qui avait marqué la sortie, pour nos armées, du contexte de la guerre froide. En 2008 comme en 2013, l'exercice voulu par le président de la République aboutissait à un

⁽¹⁾ Tristan Lecoq : « Assurer la défense et la sécurité de la nation. La question de l'organisation de la défense nationale », *Revue Défense Nationale*, n° 830, CEDN, mai 2020.

Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale. C'est aussi le titre du *Livre blanc* de 2013 et des *Revues stratégiques* de 2017 et 2021. De la défense nationale à la défense, puis à la défense et à la sécurité nationale : il y a là une évolution porteuse de sens.

1972, c'est la première patrouille du *Redoutable*. Ce sont les dernières adaptations de notre Armée de terre, dix ans après la fin de la guerre d'Algérie. C'est la rénovation de notre flotte de surface. C'est une Armée de l'air nouvelle, dont les matériels font la fierté du pays. Le *Livre blanc* de Michel Debré est une réflexion « à froid » de gardiens vigilants du dogme gaulliste de l'indépendance nationale. Dissuader et protéger. Dissuader par la dernière des armes, aux mains du premier des Français : l'arme atomique. Protéger les frontières, les routes maritimes, l'Europe occidentale.

1994, c'est la fin d'une menace massive, militaire, mondiale. C'est le temps des Balkans et de l'Irak, dans un contexte de déstructuration des organisations collectives internationales. C'est la guerre sur notre continent et la situation mouvante du Proche et du Moyen-Orient. Ce sont des adversaires possibles, divers et différents, et des conditions d'engagement incertaines. Une réflexion « à chaud », encore marquée par les concepts, le cadre et le contexte de la guerre froide. L'ébauche de nouvelles solidarités, entre les États-Unis, l'Alliance atlantique, et l'ONU. Des inflexions importantes à notre politique de défense : la mobilité, le renseignement, la planification, la formation et les opérations interarmées. Un nouvel équilibre entre la dissuasion et l'action.

2008 et 2013, c'est un changement de nature de notre défense et de notre sécurité, avec la menace à nouveau mortelle et permanente, mais autre, du terrorisme et des États qui lui seraient liés. Avec celle, différente, mais tout aussi dangereuse des armes de destruction massive. La professionnalisation, l'autonomie stratégique, la continuité entre sécurité intérieure et sécurité extérieure. Les engagements et les interventions de plus en plus nombreux de la France dans des alliances ou des opérations qui ne sont pas de circonstance y répondent, dans une Europe de la défense en construction, en Afghanistan ou en Libye, en Afrique et dans l'est de la Méditerranée.

Les infinitifs s'ajoutent les uns aux autres. Dissuader, prévenir, anticiper, protéger, projeter. Autant d'impératifs politiques à conjuguer militairement.

Pourtant, dès novembre 2002, une note commune de l'état-major des armées (EMA) et de la Délégation aux affaires stratégiques (DAS), interne au ministère de la Défense, tentait une première synthèse de ces inflexions, sous la forme d'une série d'analyses de la stratégie de défense de la France. Un document intéressant, parce qu'on y trouve un témoignage d'une évolution très sensible des termes de référence utilisés ⁽²⁾.

⁽²⁾ Note EMA/DAS n° 787 DEF/EMA/ESMG et n° 5017DEF/DAS du 29 novembre 2002.

Au chapitre des « Objectifs de la politique de défense de la France », on y lit : « ... sécurité intérieure et sécurité extérieure sont désormais liées ; en renforçant sa capacité à agir à l'extérieur, la France assurera plus facilement sa sécurité intérieure ». S'agissant des « principes d'actions de la France », la note avance l'idée que « ... la politique de défense s'appuie sur une démarche interministérielle (...) la nature globale de la défense est amplifiée par les liens (...) entre les menaces intérieures et extérieures, ce qui tend à fusionner les notions de sécurité et de défense. Cette politique (...) doit assurer la sécurité des institutions, des populations, des biens, et des ressources ».

Les relations entre les menaces intérieures et extérieures (11 septembre 2001 et ses suites obligent), leurs conséquences en matière de lien entre sécurité intérieure et sécurité extérieure, les différences qui s'estompent entre la défense et la sécurité y sont exposées. Avec une affirmation très forte du caractère interministériel de la défense, venant du ministère de la Défense qui plus est, alors que le *Livre blanc* de 1994 était un exercice de ce seul département ministériel. Ce document de 2002 consacre en fait l'entrée en force des armées, et au premier chef de l'Armée de terre, dans le paysage de la sécurité nationale.

Voilà bien un paradoxe du *Livre blanc* de 1994 : s'il prenait en compte, à bien des égards très correctement, la menace terroriste, les aspects liés à la protection et à la sécurité du territoire se sont révélés, assez vite, insuffisants. Or, le document de l'EMA/DAS évoque, comme premier élément de la stratégie opérationnelle de la France, le concept de « posture permanente de sûreté » lequel, émanant tout droit des analyses du *Livre blanc*, met en avant la nécessité de prendre toutes les mesures, sans discontinuité dans l'espace ni dans le temps, pour protéger la nation, quel que soit l'état des menaces. La fonction « protection » y fait ainsi l'objet d'un développement à la fois long et bienvenu. En fait, c'est l'affirmation de la place et du rôle des armées dans la mission générale de sécurité nationale, qui consacre une inflexion de la réflexion stratégique et de l'action politique en matière de politique publique de défense et de sécurité.

Le *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale* de 2008 apparaît ainsi, en quelque sorte, comme le point d'orgue d'une évolution de moyen terme, engagée un peu plus de dix ans auparavant. Celui de 2013, comme les *Revue stratégiques* de 2017 et de 2021, confirment ces grands traits.

L'essentiel demeure. « L'effort engagé en la matière par la France depuis six décennies se caractérise ainsi par la volonté de concilier autonomie stratégique et indépendance nationale dans un cadre allié »⁽³⁾. Intérêts vitaux, intérêts stratégiques et intérêts de puissance s'articulent et se déclinent, de la France à l'Europe, la Méditerranée et l'Afrique, dans le cadre de l'Otan, des Nations unies ou de coalitions

⁽³⁾ Céline Jurgensen et Dominique Mongin (dir.) : *Résistance et dissuasion. Des origines du programme nucléaire français à nos jours* ; Odile Jacob, 2018 p. 23-24.

de circonstances. Dans un contexte singulier, celui d'une transition rapide et inachevée de la défense des frontières à la défense sans frontières, à la mesure de la disparition de la menace aux frontières qui conditionnait la défense aux frontières. La menace est désormais à la fois proche et lointaine, immédiate et physique, ailleurs et dématérialisée ⁽⁴⁾.

Attention cependant : le 6^e et ultime scénario des hypothèses d'emploi des forces du *Livre blanc* de 1994 évoquait la « résurgence d'une menace majeure contre l'Europe occidentale », dans les vingt ans à venir et concluait à la nécessité d'« un changement de format de notre outil de défense » ⁽⁵⁾. Vingt ans après, en 2014, la Russie annexait la Crimée... C'est dans ce contexte que les moyens, les missions et le cadre d'emploi des armées s'inscrivent au présent ⁽⁶⁾.

Les moyens sont d'abord militaires, mais de plus en plus non-militaires. Passer de la défense nationale à la défense, puis de la défense à la défense et la sécurité nationale s'est effectué par paliers : vingt-deux ans entre 1972 et 1994, quatorze ans entre 1994 et 2008. Les écrits qui se succèdent depuis confirment l'importance de la continuité nationale, à l'extérieur et à l'intérieur de nos frontières, comme but et logique profonde de la défense.

La question des moyens humains a été réglée par la suspension du service national, décidée en 1996, votée en 1997, effective depuis le début des années 2000. Celle de la participation des citoyens à la défense et à la sécurité nationale reste posée ⁽⁷⁾.

Le cadre d'emploi des armées connaît enfin une série d'évolutions majeures. Si la logique d'armée demeure : Armée de terre, Marine nationale, Armée de l'air et de l'espace, quant aux matériels, à la doctrine, à la formation et à l'entraînement, une logique de milieu ou d'emploi s'estompe pour partie, sans disparaître cependant : la bataille terrestre, la bataille navale ou la bataille aérienne ne peuvent plus être distinguées.

C'est bien une logique de théâtre et de commandement qui s'impose : à la fois interarmes, comme le montre par exemple la Marine, avec la lutte en surface, au-dessus des mers et sous les mers, jusqu'aux câbles sous-marins..., interarmées et interalliée. Cette logique est à l'œuvre partout : les opérations extérieures et

⁽⁴⁾ Tristan Lecoq : « France : de la défense des frontières à la défense sans frontières », *Questions internationales*, n° 79-80, « Le réveil des frontières », La documentation française, mai-août 2016 ; Tristan Lecoq (dir.) : « Les nouvelles frontières de la défense. La mer, l'espace, l'information », étude réalisée par les étudiants des masters « Armées, guerres et sécurité dans les sociétés » (Sorbonne Université), « Dynamique des systèmes internationaux » (Sorbonne Université) et « Relations internationales » (Paris II-Sorbonne Université), *Les Cahiers de la RDN*, CEDN, juin 2020.

⁽⁵⁾ *Livre blanc sur la défense*, 10/18, 1994 p. 117-118.

⁽⁶⁾ Tristan Lecoq (dir.) : « Faire la guerre. Chercher la paix. Ni la guerre, ni la paix. Maîtriser l'entre-deux » étude réalisée par les étudiants des masters « Armées, guerres et sécurité dans les sociétés » et « Dynamique des systèmes internationaux », « GAED Géopolitique » (Sorbonne Université) et « Relations internationales » (Paris II-Sorbonne Université), *Les Cahiers de la RDN*, CEDN, juin 2021.

⁽⁷⁾ Malgré les efforts du ministère des Armées et de celui chargé de l'Éducation nationale pour enseigner la défense.

intérieures, le renseignement, la protection et la sécurité sur le territoire, d'où le rôle croissant de l'EMA.

Tout cela débouche sur une question centrale : quelle organisation de la défense et de la sécurité nationale ?

À la mesure de l'intensification de la crise sanitaire liée à la Covid-19, à compter de mars 2020, un « Conseil de défense sanitaire » est convoqué, sous la présidence du président de la République, à un rythme qui peut aller jusqu'à plusieurs réunions par semaine. Jusqu'à devenir à la fois organe de renseignement, de préparation des décisions, de planification opérationnelle. Il n'est pas inutile de rappeler que l'article 1^{er} du décret du 24 décembre 2009 ⁽⁸⁾ mentionne que « ... le Conseil de défense et de sécurité nationale définit les orientations en matière de (...) réponse aux crises majeures ».

Nous y sommes.

Crise sanitaire et sécuritaire, sanitaire puis sécuritaire, sécuritaire parce que sanitaire ? La convergence entre crise intérieure et crise extérieure fait de la pandémie une affaire de « sécurité nationale » et relève donc bien d'un « Conseil de défense et de sécurité nationale », puisque tel est le nom de ces réunions, depuis janvier 2010.

Le contexte de cette crise sans réel précédent porte un nom : la « mondialisation » du monde, que d'aucuns sont tentés de qualifier de « sinisation » du monde. Pierre Hassner évoquait l'interdépendance des États, l'interpénétration des sociétés, la dépendance des acteurs : politiques, économiques et sociaux, scientifiques, technologiques et industriels, mais aussi citoyens, pour ceux des pays touchés par cette pandémie qui trace, aussi, une ligne de partage entre les démocraties et les autres ⁽⁹⁾.

Quels sont les intérêts en cause ? Le *Livre blanc sur la défense* de 1994 distinguait intérêts vitaux, intérêts stratégiques et intérêts de puissance. La crise met en cause les trois. C'est bien là une des caractéristiques les plus prégnantes de cette crise : comment assurer la sécurité de la nation ? On pourra dès lors articuler un concept utile : les « infrastructures vitales », un contexte nécessaire : la « résilience de la société » et une question indispensable : l'organisation de nos institutions face à la crise. Une crise qui dépasse son nom : la crise n'est plus un état passager et réversible, mais un état permanent qui redimensionne l'action publique. Là où Raymond Aron décrivait au début des années 1950 l'état du monde comme celui des guerres en chaîne ⁽¹⁰⁾, on est passé à celui des crises en chaîne.

⁽⁸⁾ Site Legifrance (www.legifrance.gouv.fr/).

⁽⁹⁾ Pierre Hassner : *La Violence et la paix*, Éditions Esprit, 1995 ; *La Terreur et l'Empire*, Seuil, 2003 ; « L'avenir de la guerre : entre la bombe nucléaire et le drone » in « La guerre des origines à nos jours », *Les Grands Dossiers des Sciences Humaines*, hors-série n° 1, novembre-décembre, 2012, p. 122-125.

⁽¹⁰⁾ Raymond Aron : *Les Guerres en chaîne* ; Gallimard, 1951.

C'est un phénomène récurrent : à chaque étape de la réflexion sur la défense, à chaque crise, intérieure ou extérieure, au moment d'un changement politique, la question de « notre organisation de défense et de sécurité » est en effet posée : en termes d'élévation du seuil de sécurité sur le territoire et à l'extérieur de celui-ci, préoccupation majeure de nos dirigeants, mais aussi et quelquefois surtout en termes de capacité de notre système à mettre en cohérence l'ensemble des politiques publiques qui concourent à la sécurité de la nation ⁽¹¹⁾.

L'organisation politique et militaire de la nation pour le temps présent repose sur trois caractéristiques majeures qui sont la conséquence de ce qui est énoncé plus haut. C'est une organisation de plus en plus resserrée au plan administratif et politique ; c'est une organisation de plus en plus étendue à des secteurs nouveaux ; c'est une organisation soumise à des tensions entre plusieurs temps : celui du politique et celui de la société, celui du national et celui de l'international, celui de la durée dans la réflexion et de la pression de l'opinion publique.

Ce qui l'emporte, de la manière la plus visible et reliée aux autres caractéristiques est le resserrement administratif et politique, pour inscrit qu'il soit dans l'histoire de la V^e République, dans la tradition politique de notre pays et dans le fonctionnement de nos institutions.

Le chef de l'État est de plus en plus chef des Armées. De l'autorité opérationnelle qu'il détient découle le contrôle opérationnel de l'action des forces sur le terrain et la planification opérationnelle qui la conçoit, la construit et la rend possible. Trois réalités du commandement, différentes, mais imbriquées. L'exécutif dans sa deuxième dimension institutionnelle : le Premier ministre, le ministre des Armées, les ministres qui siègent au Conseil de défense... exécutent. Les responsables militaires : chef d'état-major des Armées et chefs d'état-major d'Armée également, dans une dialectique aujourd'hui apaisée et affinée. Les grands subordonnés des ministères (DGSE, DGSI, DGGN...) sont passés, au moins pour ce qui concerne le renseignement et la sécurité nationale, sous l'autorité opérationnelle du Président. Ce n'est cependant pas la centralisation qui est inédite, mais son organisation et son fonctionnement.

L'essentiel réside en effet, en matière de gouvernement de la défense nationale, dans le respect de la dialectique des légitimités : le politique et l'administratif, le civil et le militaire, la conception et la mise en œuvre doivent demeurer « séparables, mais non séparés », comme on a pu le dire des forces françaises au sein de l'Alliance atlantique de 1966 à 2009. C'est reconnaître que le caractère essentiel du « pré-politique » : préparer et suivre l'exécution des décisions, c'est-à-dire tout, sauf prendre la décision elle-même suppose, comme le disent les militaires, de se situer

⁽¹¹⁾ Tristan Lecoq : « Assurer la sécurité de la Nation. La question de l'organisation de la défense nationale », *Revue Défense Nationale*, n° 829, avril 2020.

« à la poignée de l'éventail ». Le dernier mot revient toujours au politique, c'est-à-dire au président de la République.

Trente années de réforme des Armées qui avaient fait d'un chantier permanent une politique, dans le contexte d'une baisse constante des moyens matériels et du nombre des soldats et dans celui d'une multiplication des missions et des sollicitations conduisent aujourd'hui et depuis 2018 à un palier. Dans la continuité des *Livres blancs* et autres *Revue stratégiques* qui depuis près de cinquante ans rythment la vie de nos Armées. Parce que la défense n'est pas une administration comme les autres. Elle est une institution, c'est-à-dire une administration qui donne le sens, dans ses deux acceptions : le signifiant et le cap.

Une nouvelle dimension de l'organisation de la sécurité nationale émerge bien, à un moment où trois difficultés se confirment, auxquelles tous les responsables publics devront faire face. Nos concitoyens demandent tout, autant et quelquefois plus à une puissance publique, à un État qui n'est plus qu'un *primus inter pares* au milieu de ses partenaires. Ils supportent de plus en plus mal la contrainte, dimension désormais historique du comportement de l'État. Ils mettent en cause, directement, collectivement et individuellement, les responsables de l'action publique.

La mission « gaullienne » de sécurité nationale, c'est-à-dire la continuité et la permanence, suppose une organisation qui rassemble tous les acteurs, dans la durée, autour d'un même objectif, une polyvalence des missions, autour de « la continuité de la vie nationale » et une évaluation de leurs résultats, un partenariat dans les comportements, autour d'un État stratège. Avec une interrogation finale : combien de temps faudra-t-il pour passer d'une époque à une autre, d'un système à un autre, d'une logique à une autre ? De la trilogie intérêts vitaux – État souverain – dissuasion nucléaire, au triptyque infrastructures vitales – acteurs en chaîne – continuité de la vie nationale ? Avec quels moyens à mettre en œuvre, et quels résultats à atteindre ?

Rien ne se fera, probablement, aussi vite. En particulier parce que la dissuasion demeure. Mais souvenons-nous cependant du général de Gaulle qui, à la fin de sa vie, disait que : « Puisque tout recommence toujours, ce que j'ai fait sera, tôt ou tard, une source d'ardeurs nouvelles après que j'aurai disparu. » ♦