

ANALYSES ET COMMENTAIRES SUR LE LIVRE BLANC SUR LA DÉFENSE

En 1972, un premier livre blanc auquel s'attache le nom de M. Michel Debré, alors ministre d'État chargé de la Défense nationale, est venu cristalliser la doctrine militaire française, issue du choix décisif que la Vème République avait fait en faveur d'une défense nationale basée sur la dissuasion nucléaire. Plus de vingt ans après, au moment où la France redécouvre, avec une certaine nostalgie, les "années Pompidou", celles d'un pays à la fois rassuré et novateur, le Gouvernement a pris l'initiative heureuse de relancer la réflexion collective sur la défense à l'occasion d'un nouveau *Livre Blanc*, rendu public en février 1994.

A la base de cette prospective qui se fixe les années 2010 comme horizon, il y a la prise en considération de la modification substantielle des données de la géopolitique, marquée par l'effondrement de l'Empire soviétique en liaison avec des événements internationaux de première importance tels que la réunification allemande, la disparition du Pacte de Varsovie ou encore la reconstitution des Etats-nations en Europe, avec ce que cela signifie en termes de contestations frontalières, de mouvements ethniques, voire d'affrontements armés au Centre et à l'Est de l'espace européen.

Au demeurant, dans un contexte de crise économique et sociale à l'échelle mondiale, c'est aussi dans un climat d'insécurité généralisée, en particulier sur le continent africain, que les objectifs de la défense française doivent, à présent, être redéfinis. Car, comme sa situation géographique le lui impose et comme son expérience historique le lui enseigne, la France, une fois de plus, se trouve placée aujourd'hui à la croisée de plusieurs chemins :

- celui de l'indépendance nationale, axé sur la détention de l'arme atomique avec l'environnement militaire que cette arme suppose ;
- celui de la défense européenne qui, autour du thème de la "mutualisation de la puissance" (selon l'expression du ministre de la Défense), s'inscrit désormais dans le cadre de la politique de sécurité commune de la nouvelle Union européenne ;
- celui de l'action conventionnelle sur les nouveaux théâtres d'opérations extérieures, ceux que désignent précisément le maintien ou le rétablissement de la paix et de la sécurité internationales ;
- celui enfin de l'adhésion nationale à une défense dont la globalité et la permanence demeurent une exigence constante que les incertitudes, sinon les malheurs du temps présent ne permettent guère d'éluder durablement.

Pour des raisons de commodité, les analyses et les commentaires du *Livre Blanc* sur la Défense, réalisées par les membres du Comité de rédaction de la Revue, suivront globalement les quatre parties du plan de l'ouvrage¹ :

- I. Le contexte stratégique**
- II. Stratégies et capacités**
- III. Les ressources**
- IV. Défense et société.**

O.G.

¹ Toutefois, le plan suivi et les intitulés retenus à l'intérieur de chaque partie ne correspondront pas nécessairement au plan du rapport officiel. De plus, le texte de référence sera exclusivement l'édition du SIRPA (Service d'Information et des Relations Publiques des Armées). Il est, par ailleurs, signalé aux lecteurs de la Revue qu'il existe deux autres éditions, l'une à La Documentation française et l'autre dans la Collection 10/18.

I. LE CONTEXTE STRATÉGIQUE

par

Bernard Chantebout, Olivier Gohin et David Ruzié, Professeurs à l'Université de Paris V,
Bertrand Warusfel, Rédacteur en chef de la Revue, et **Pascal Chaigneau**,
Maître de conférences de science politique à l'Université de Paris V

L'évolution du contexte stratégique suppose de redéfinir les perspectives internationales, les objectifs de la défense française de même que le cadre international de cette défense.

1. Les perspectives internationales

A partir de la prise en compte des pôles majeurs de la géostratégie, le *Libre Blanc* s'attache à mesurer la place de l'Europe dans le nouvel ordre international, à envisager les risques encourus du fait des proliférations et à identifier enfin les menaces nouvelles.

1.1. Les pôles majeurs de la géostratégie

Il convient de partir du constat que la France ne connaît plus de menace militaire directe à proximité de ses frontières et que la modification des relations internationales, sous l'effet de la disparition de la menace soviétique, conduit à redistribuer les cartes entre les puissances occidentales qui s'inscrivent désormais dans le paradoxe suivant : une intégration croissante et, en même temps, une déstructuration progressive.

C'est ainsi que trois pôles majeurs peuvent être définis : l'Amérique du Nord, l'Europe occidentale et l'espace asiatique qui réalisent globalement environ 85 % de la production mondiale et qui forment un ensemble cohérent, fondé sur le libéralisme politique et l'économie de marché.

Cet ensemble est pourtant hétérogène et il reste dominé par une logique de concurrence, laquelle, sans atteindre et sans pouvoir atteindre le niveau du conflit armé, implique une situation globale d'insécurité. Or, dans chacun de ces pôles, une grande puissance s'affirme avec ses exigences propres qui contribuent à accroître la déstabilisation généralisée d'un monde dont l'éclatement constitue encore un facteur

considérable d'incertitude et donc de menace :

- au sein de l'Amérique du Nord, le rôle des États-Unis est, à l'évidence, prépondérant et là se trouve désormais la seule véritable grande puissance mondiale, dans l'incapacité de se tenir en dehors des grands enjeux internationaux dès lors qu'elle est engagée dans une politique générale de maîtrise des espaces et des flux. A cet égard, le *Libre Blanc* insiste, à juste titre, sur l'inexactitude de la thèse d'un balancement systématique entre impérialisme et isolationnisme, au profit d'une logique intermédiaire d'intervention permanente et sélective de la part des États-Unis pour leurs seuls intérêts nationaux²;

- au sein de l'Europe occidentale, le *Libre Blanc* hésite nettement entre l'Union européenne qui n'est pourtant une grande puissance qu'en lointain et incertain devenir et l'Allemagne qui doit encore surmonter le coût d'une réunification lui ouvrant, à moyenne échéance, la perspective d'un accès incontestable à ce statut de grande puissance continentale;

- au sein de l'espace asiatique, c'est le Japon qui doit être privilégié alors surtout qu'il s'est doté d'un outil militaire nouveau et performant et qu'il est confronté au développement de la Marine chinoise ou encore à la prolifération nucléaire en Corée du Nord. A juste titre, le *Libre Blanc* réserve le cas de la Chine, État nucléaire et géant démographique, dont les potentialités économiques sont considérables et dont l'inévitable montée en puissance constitue, dans les années

² On observera que le texte utilise à plusieurs reprises le terme de "leadership" quand celui de "direction" pouvait parfaitement convenir. On s'étonnera que ce rapport officiel méconnaisse ainsi les impératifs de la défense du français qui devrait être l'une des composantes de la défense nationale alors même que la francophonie est enfin à l'ordre du jour.

qui viennent, un facteur majeur de déstabilisation pour la région.

En dehors de ces pôles majeurs restent des espaces géopolitiques importants dont le fractionnement interdit désormais de reprendre les anciennes appellations d'Europe de l'Est ou de Tiers-Monde ou encore d'États du Sud, au profit de l'affirmation de puissances régionales (Inde par ex.) ou d'ensembles régionaux (ASEAN par ex.) en mesure d'aggraver la déstructuration actuelle des relations internationales, en particulier dans le domaine militaire. Or, dans cet ensemble hétérogène, il y a lieu de bien repérer la situation particulière des pays dits "en voie de développement", à commencer par les États de l'Afrique subsaharienne, que la pression démographique et la faillite économique conduisent, de façon inexorable, à une situation relativement et durablement misérable, avec ce que cette situation profondément inégalitaire signifie en termes de flux migratoires à court terme, principalement en direction de l'Europe occidentale.

Le *Livre Blanc* peut bien chercher à lier, à cet égard, les impératifs de la solidarité et de la sécurité par une reprise assez vaine de l'antienne sur le développement, nouveau nom de la paix. Mais comment penser que la France notamment fera, en temps de crise³ ce qu'elle n'a fait que de façon marginale -et pourtant exemplaire, malgré cette marginalité- aux temps révolus de la croissance économique ?

O.G.

1.2. Le Livre Blanc et l'Europe

Le diagnostic porté par le *Livre Blanc* sur la situation de la France dans le monde est irrécusable. C'est l'état présent de l'Europe qui doit nous préoccuper prioritairement et donc occuper une place essentielle dans un document de ce genre. L'évaluation des menaces - ou plutôt des incertitudes et des risques - auxquels notre pays va se trouver confronter y est bien conduite : le devenir imprévisible de la Russie qui demeure la puissance militaire majeure au sein du

continent, la place incertaine de l'Ukraine, le risque de prolifération nucléaire à partir de l'arsenal de l'ancienne Union soviétique, le regain des nationalismes et les contestations frontalières en Europe danubienne et balkanique, dont le risque est aggravé par la disponibilité d'un stock énorme d'armes conventionnelles sur le marché..., tout cela fait que "le potentiel de crises et la réapparition des guerres en Europe constituent une préoccupation prioritaire pour notre politique de défense".

Là, en revanche, où le *Livre Blanc* peut susciter un certain scepticisme, c'est dans la présentation des solutions : puisque la menace est l'anarchie européenne, le remède, est-on porté à penser, réside dans la construction européenne.

Malheureusement, cette logique n'est qu'apparente car, dans les deux cas, ce n'est pas de la même Europe qu'il s'agit : l'anarchie, c'est l'Europe orientale, danubienne et balkanique ; l'Europe à laquelle on veut donner une structure de défense, c'est l'Europe occidentale. Et rien ne prouve que l'existence d'une forte organisation politique dans la moitié occidentale du continent ait un effet positif sur la situation dans son autre moitié : la présence des États-Unis au nord du continent américain n'a pas empêché les États du sud d'être la proie des convulsions, ni celle de la Syrie et d'Israël à leurs frontières les factions libanaises de s'entre-déchirer... Il n'en irait différemment que si l'on imaginait une intervention militaire des Européens de l'Ouest pour trancher les différends et rétablir l'ordre chez leurs voisins, ce qui, quand on considère l'inertie de l'Union européenne face aux événements de l'ex-Yougoslavie, relève, à l'évidence, de l'utopie.

Or cette inertie n'est pas près de prendre fin. S'il est une leçon à tirer, en matière de défense, du traité de Maastricht, ce n'est pas que l'Europe de la défense est pour demain, mais au contraire que le noyau dur des souverainetés étatiques résiste bien. Depuis l'entrée en vigueur de ce traité, la Communauté européenne a compétence pour intervenir dans tous les domaines, même là où il y a le moins à faire - l'éducation, la culture, la santé... - dans tous les domaines sauf en matière de police, de jus-

³ Il est vrai que, depuis vingt ans, on promet chaque année la reprise économique pour la fin de l'année en cours, 1994 n'échappant pas, bien sûr, à cet optimisme conjoncturel.

tice, de diplomatie et de défense ⁴. Ces quatre matières relèvent, non de la Communauté où les décisions sont prises à la majorité, mais du secteur dit "de la coopération politique", où les décisions requièrent l'unanimité. Or jusqu'à présent - les événements de l'ex-Yougoslavie le prouvent - l'unanimité n'existe que sur l'urgence de ne rien faire. Et cette situation ne risque pas de s'améliorer avec l'entrée imminente dans l'Union de trois États nouveaux qui ont pour commun caractère la *neutralité* : l'Autriche, qui est neutre en vertu de son statut de mai 1955, la Finlande qui ne peut que l'être vu sa position géographique, et la Suède qui en pousse si loin le souci qu'elle a laissé en 1940 les forces allemandes traverser son territoire pour envahir son pays frère ...

Évidemment conscients de cet état de fait, les auteurs du Livre Blanc préconisent pour la France d'aller de l'avant avec les seuls partenaires disposés à agir ; le raisonnement est un peu le suivant : "créons l'outil, son existence nous amènera ensuite à lui trouver un emploi."

"Il est nécessaire, lit-on au chapitre II § 2, que les Européens disposent de capacités militaires propres. Le Corps européen en est la première illustration. Né d'une initiative franco-allemande, il réunira, en 1995, 45.000 hommes fournis par l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne et la France, sous l'autorité d'un état-major multinational ... Le développement de telles initiatives ... constitue une priorité. L'idée d'une force aéromaritime, proposée par l'Espagne, la France et l'Italie à leurs partenaires de l'U.E.O., va dans le même sens, tout comme celle d'une composante européenne de transport aérien militaire."

On peut cependant se demander si une telle démarche ne met pas la charrue devant les bœufs. Puisque le Corps européen existe, pourquoi n'est-il pas en Bosnie ? Que vaut une armée, si puissante soit-elle, s'il n'est personne pour décider de son intervention

? Lors de sa création en mai 1992, l'Eurocorps nous a irrésistiblement fait penser à ce marteau à deux manches que Karelman avait dessiné pour son *Catalogue des objets introuvables*. Aujourd'hui, grâce à l'Espagne et à la Belgique, il a déjà quatre manches ; quand il en aura quinze, il faudra, pour le faire simplement défiler, réunir une conférence internationale pour décider de la fanfare.

En fait, beaucoup plus que sur ce Corps européen, c'est sur l'Alliance atlantique que continuera de reposer la sécurité de l'Europe. Le *Livre Blanc* l'admet. Il va même jusqu'à affirmer que *"les évolutions intervenues depuis 1991 dans l'organisation et les activités de l'Alliance doivent être prolongées et amplifiées."* Le propos peut surprendre puisque la caractéristique principale de cette évolution, c'est que, sous couvert d'un élargissement des missions de l'Alliance, les Américains, qui ont retiré l'essentiel de leurs troupes du continent lors de la guerre du Golfe, continuent plus que jamais d'y faire la loi et manifestent plus de considération pour les Russes que pour leurs anciens alliés. Heureusement, après cette déclaration de principe qu'il faut porter au compte des politesses diplomatiques, les auteurs du *Livre Blanc* reconnaissent que les États-Unis ont aujourd'hui *"une appréciation plus rigoureuse de leurs intérêts nationaux"*, et ils estiment nécessaire en conséquence de créer *"un pilier européen de l'Alliance"*, fondé sur *"une concertation politique accrue des Européens"* dont *"l'Union de l'Europe occidentale devrait être l'instrument privilégié"*. C'est là la réaffirmation, du côté français, du principe posé le 10 décembre 1991 par les neuf pays membres de l'U.E.O. dans une Déclaration annexée au traité de Maastricht.

Mais pour que l'U.E.O. puisse effectivement apparaître comme un *"second pilier de l'Alliance"* capable de dialoguer d'égal à égal avec la puissance américaine, il faudrait d'abord que les Européens s'entendent en son sein pour déterminer une position commune sur les questions abordées. Faute de quoi, les moyens militaires mis à la disposition de cette

⁴ On ne peut être plus clair sur ce point que M. Harmut Soell, Président de l'Assemblée de l'U.E.O. : "A bien des égards, la décision prise à Maastricht de remettre de sept ans le règlement du problème de la défense européenne a constitué une fuite devant des décisions que les gouvernements ne pouvaient prendre. Mais tout donne à penser que cela leur sera encore plus difficile en 1996 ou 1998."

organisation⁵ continueront d'apparaître au sein de l'OTAN comme une force supplétive. Or l'évolution récente de l'U.E.O. ne va pas précisément dans le bon sens dans la mesure où elle se caractérise par son élargissement plutôt que par l'amélioration des processus décisionnels en son sein : la Grèce - dont on connaît déjà le comportement général au sein de la Communauté et spécialement dans l'affaire yougoslave - y est entrée en novembre 1992 comme membre à part entière, la Turquie, la Norvège et l'Islande comme membres associés, le Danemark et l'Irlande comme observateurs ; et les auteurs du *Livre Blanc* envisagent favorablement son extension vers les pays d'Europe centrale et orientale. Là encore, on peut se demander si, ce qu'on ne peut décider à dix, se décidera mieux à quinze ou à dix-huit, et si cet élargissement ne constitue pas plus une dilution qu'un renforcement.

En fait, le problème pour la France n'est pas simple. Sa volonté, héritée du général de Gaulle, de conserver son autonomie en matière de défense n'a jamais été appréciée par ses partenaires européens qui s'en étaient remis en ce domaine au bouclier américain et y ont finalement trouvé leur compte. Ils n'ont jamais compris pourquoi l'un d'entre eux aurait eu un statut à part ; les vieux réflexes de "l'équilibre européen" ont continué de jouer ; symptomatique est l'attitude de l'Italie qui est allée, l'an dernier encore, jusqu'à contester notre siège au Conseil de sécurité ... Maintenant que la France leur propose de mettre sur pied une défense commune dont ils détermineraient eux-mêmes, en commun, les objectifs, leur méfiance subsiste.

Il faudra, que nos stratèges et nos diplomates fassent un gros effort de pédagogie pour leur faire admettre que les temps ont changé ; que, en leur accordant sans vraie contrepartie sa protection naguère, au temps où l'URSS existait encore,

⁵ Rappelons qu'en vertu de la Déclaration de Petersberg du 19 juin 1992, ces moyens sont déterminés au cas par cas par les États membres qui souhaitent participer à une opération décidée en commun. Concernant la France, ce sont évidemment les unités du Corps européen qui ont vocation à entrer dans ce dispositif ; par ce biais, la France pourrait d'ailleurs faire une rentrée discrète dans l'O.T.A.N. puisque, en cas d'opération conjointe, un accord en date du 21 janvier 1993 place le Corps européen sous subordination au Commandement suprême des forces alliées en Europe.

l'Amérique y trouvait son compte (une mainmise soviétique sur l'Europe aurait eu des effets désastreux pour elle), mais qu'aujourd'hui, l'Europe n'est plus pour Washington un enjeu, mais plutôt un concurrent qui doit être traité comme tel.

La tâche de nos négociateurs ne sera pas facilitée par le *Livre Blanc* qui, en même temps qu'il met en avant, au § 2 de son Chapitre II, l'idée de la défense européenne, réaffirme avec force dans ce même chapitre II, mais au § 1er, le caractère autonome de la défense française ("*La France ne saurait s'en remettre à d'autres pour la défense de ses intérêts vitaux.*") et le caractère mondial de ses préoccupations stratégiques ("*La France a des intérêts qui correspondent à ses responsabilités internationales et à son rang dans le monde.*").

Pour notre pays, les choix essentiels restent à faire : rester lui-même une puissance mondiale de taille moyenne, ou aider l'Europe à devenir une superpuissance. Les temps ne sont pas mûrs pour répondre à cette question. Le mérite du *Livre Blanc* est d'obliger à y réfléchir. Mais gageons que l'Histoire y répondra avant que les hommes politiques l'aient abordée de front.

B. C.

1.3. Les proliférations

Le *Livre Blanc* a choisi de considérer les questions de prolifération des armes de destruction massive comme l'une des menaces majeures du nouvel environnement international. Cela ressort nettement du positionnement de ce sujet en troisième position dans le premier chapitre (juste derrière la nouvelle donne et l'Europe). Mais le contenu des développements consacrés à ce sujet ne reflète malheureusement pas la même exigence.

Pour l'essentiel, on trouve dans cette rubrique (pp. 14 à 17) un simple rappel pédagogique des grandes catégories de prolifération : nucléaire, chimique, biologique, balistique. Ce qui permet de noter, à l'occasion, quelques indications qui semblent exprimer l'avis des experts officiels français. Par exemple :

- sur le nucléaire, le *Livre Blanc* reconnaît que la fabrication d'armes à

fission de première génération (quelques kilotonnes) ou d'armes "à dispersion radioactive" (les fameuses bombes "sales") sont à la portée de nombreux États qui peuvent les fabriquer sans essai. A l'inverse, les armes à fission évoluées (autour de 100 Kt) ne peuvent être réalisés que par des États non nucléaires déjà industrialisés (catégorie qui s'étioffe du fait des NPI), tandis que les armes à fusion thermonucléaire devraient rester l'apanage d'un club plus fermé et nécessiteraient toujours des essais pour leur mise au point;

- en matière balistique, il est souligné que "la distinction entre armes conventionnelles et armes de destruction massive n'a qu'une signification limitée dans le domaine particulier des vecteurs", évoquant ainsi de manière allusive le problème central qui est au coeur des discussions sur l'évolution du MTCR⁶ (à savoir jusqu'à quel niveau de performances faut-il contrôler internationalement l'exportation des missiles ?);

- enfin, le texte mentionne des chiffres, déjà plus ou moins connus des spécialistes, en ce qui concerne le nombre d'États censément engagés dans des programmes de développement d'armes non conventionnelles : une dizaine d'États d'Asie et du Proche-Orient dans le domaine biologique et treize États des mêmes zones travaillant sur les missiles à moyenne ou longue portée.

Pour le reste, le *Livre Blanc* fait plutôt preuve d'une sorte de résignation : après avoir rappelé que les risques et les facteurs de prolifération "se sont affirmés depuis quelques années", notamment du fait de la disparition de l'URSS, le texte remarque simplement qu'"il est à craindre que les politiques de contrôle préventif ne suffisent pas à elles seules à nous prémunir contre le risque de prolifération ; leur renfor-

⁶ Missile Technology Control Regime, instance de concertation en matière de non-prolifération balistique, créé en 1987 par les principaux pays industrialisés (Cf. B. Warusfel, "Le contrôle de la non-prolifération balistique et des technologies sensibles", in *Faut-il créer une organisation mondiale de l'espace ?*, Documentation française, Paris, 1992, pp. 98 et s.).

cement constitue néanmoins un enjeu primordial pour notre sécurité".

Se contentant de rappeler l'importance de la prorogation du Traité de Non Prolifération (TNP), du test que constituera l'application de la Convention de Paris sur les armes chimiques et de souligner la nécessité de renforcer le MTCR, le *Livre Blanc* ne fixe pas d'orientations à prendre par la France dans les négociations internationales au sein des "clubs" de contrôle ("Nouveau Forum" remplaçant le COCOM, MTCR, Nuclear Suppliers Group, Groupe australien, ...). Sans doute, le Quai d'Orsay qui pilote ces négociations, a-t-il fait respecter, là, ses prérogatives. Tout au plus trouve-t-on dans le troisième chapitre (pp. 46 à 48) une affirmation importante, mais d'une grande généralité selon laquelle la question de la prolifération "exige d'être traitée au niveau mondial" et devrait inciter à mettre en oeuvre des accords internationaux contraignants, impliquant à la fois les États fournisseurs de technologies et les États potentiellement tentés par une politique de prolifération.

Au total, le rang élevé auquel le *Livre Blanc* a choisi de placer les menaces de prolifération semble moins dicté par le souci d'y apporter des réponses précises que par la nécessité de justifier le maintien d'un potentiel militaire capable d'y faire face (comme un système antimissile).

B.W.

1.4 Les menaces nouvelles

La dégradation incontestable du contexte stratégique est aggravée encore par l'émergence de menaces nouvelles qui, pour être non militaires, s'inscrivent nécessairement dans le cadre d'une défense également civile et économique, depuis 1959. Le *Livre Blanc* repère en ce sens, le terrorisme, les extrémismes religieux et nationalistes, les trafics de drogue et la mondialisation des flux d'information.

Il y a dans cette approche globale un amalgame préoccupant dans la mesure où les seules menaces non militaires à retenir parmi celles qui sont énoncées, sont, en réalité et dans cet ordre, la drogue et le terrorisme, deux phénomènes nullement indépendants d'ailleurs. S'agissant de la mani-

festation des opinions et de la circulation des informations, y compris en matière religieuse ou politique, il y a tout de même quelque risque à se placer délibérément dans le contexte d'une réponse en termes de défense alors que les excès peuvent et doivent être traités, avec la fermeté qui convient, par l'autorité de police et l'institution judiciaire.

Et pour ne prendre que l'exemple caractéristique du port du voile islamique dans les collèges, avec ce qu'il signifie en France comme atteinte délibérée à la laïcité scolaire, est-on bien certain, à cet égard, que l'administration active et le Conseil d'État aient pris, en temps utile, les mesures qui s'imposaient pour faire en sorte que la société française ne prête pas, en effet, le flanc à ce que le *Livre Blanc* désigne comme des "vulnérabilités nouvelles" (p. 17). Car, la crédibilité de la réponse suppose, si nécessaire, de dépasser le simple discours.

O.G.

2. Les objectifs de la défense française

L'évolution du contexte géopolitique doit avoir une traduction en termes de stratégie militaire. Elle n'affecte pas, en revanche, l'objectif essentiel assigné à la défense française : la protection des intérêts nationaux dans le monde, y compris outre-mer. Avec le souci qu'il exprime en permanence d'englober la défense française dans la politique de défense européenne, sur l'air bien connu de l'indépendance dans l'interdépendance, le *Livre Blanc* souligne combien la France se doit d'élargir le champ d'application de sa propre sécurité en participant à la stabilité internationale et en maintenant la conception globale de la défense.

2.1. La protection des intérêts nationaux

Aux intérêts traditionnels de la France qui sont basés sur une approche géographique, matérielle et patrimoniale, il y a lieu d'ajouter désormais des intérêts nouveaux, basés quant à eux sur une approche économique, immatérielle ou éthique. La diversité de ces intérêts nationaux suppose leur hiérarchisation en vue de leur traitement dans le cadre de la défense militaire, ce qui revient à distinguer les

intérêts vitaux, les intérêts stratégiques et les responsabilités internationales.

A juste titre, le *Livre Blanc* retient d'abord les intérêts vitaux comme le noyau dur de la défense française, reposant sur un concept d'indépendance des moyens et de la décision d'emploi, notamment en matière d'armement nucléaire.

Toutefois, on notera que, de façon surprenante, est envisagée en même temps la possibilité d'une coïncidence, dans la perspective d'une défense européenne, de ces intérêts vitaux de la France avec ceux des autres nations européennes, l'idée sous-jacente étant assez clairement la constitution à terme d'une force européenne de dissuasion pour la défense d'un sanctuaire élargi au territoire de l'Union dont la crédibilité politique reste cependant à établir, en dehors des difficultés techniques importantes qui seraient alors à surmonter.

Avec les intérêts stratégiques, dont la délimitation par rapport aux intérêts vitaux ne doit pas, en effet, être préalablement et systématiquement tranchée, la défense française peut s'en tenir à un niveau strictement conventionnel, celui qu'exigent précisément le maintien de la paix sur le continent européen et aux approches du territoire métropolitain ainsi que la sécurité de nos approvisionnements, notamment sur les voies maritimes.

Quant aux responsabilités internationales elles sont, pour la France, celles qui résultent d'abord de son histoire et de ce que le *Livre Blanc* dénomme vaguement "*sa vocation particulière*" (p. 25), par exemple en Afrique noire, mais aussi de son rôle privilégié au sein des Nations-Unies alors même que les missions de paix représentent une part déjà importante - et d'ailleurs croissante - de l'intervention des forces françaises en dehors du territoire métropolitain avec environ 12,5 % des ces forces au 1er février 1994 (tab. p. 75 ter).

2.2. La défense de l'outre-mer français

Dans la lignée du précédent livre blanc de 1972 l'insistance du *Livre Blanc* sur la Défense au sujet de l'outre-mer français est tout à fait remarquable et mérite d'être signalée. Après l'affirmation conforme au

discours de la dissuasion nucléaire selon laquelle "aux intérêts vitaux est attachée la survie de la Nation" (p. 24), on lit ainsi que "l'intégrité du territoire national comprenant la métropole et les départements et territoires d'outre-mer (...) en constituent le coeur aujourd'hui" (*ibid.*).⁷

Du reste, traitant spécifiquement de l'outre-mer, le *Livre Blanc* sur la Défense ne craint pas d'affirmer, sur cette lancée et un peu plus loin, que "ces territoires sont d'abord couverts par la dissuasion" (p. 67). Or, ce discours entre dans une contradiction logique dans la mesure où des six scénarios d'emploi des forces armées, deux et deux seulement : les scénarios 2 (p. 66) et 6 (p. 70) correspondent à l'hypothèse de la dissuasion nucléaire⁸, tandis que l'outre-mer relève, quant à lui, d'un scénario différent (p. 67), situé par construction hors de la mise en cause de nos intérêts vitaux⁹ et donc hors de tout discours fondé sur le recours à l'arme atomique dont, d'ailleurs, la probabilité et surtout la crédibilité sont, outre-mer, absolument inexistantes¹⁰.

La contradiction logique doit donc être résolue au profit d'un scénario qui situe, à juste titre, la défense de l'outre-mer français dans le cadre d'une défense conventionnelle, apte à couvrir nos intérêts nationaux, ici stratégiques, dont on ne saurait d'ailleurs dire qu'elle ait déjà atteint et qu'elle est susceptible d'atteindre, dans l'avenir, un degré de suffisance. Il suffira de considérer trois statistiques à cet égard :

- sur les forces françaises stationnées hors métropole et hors continent européen, la moitié seulement sont consacrées à des missions de souveraineté (36 %) ou de présence (14, 5 %) (p. 75 ter) ;

- les forces affectées aux forces maritimes ne représentent que 10 % de cet ensemble (*ibid.*) dans des espaces géographiques qui sont pourtant dévolus à la mer ;

- le nombre des bâtiments de la Marine nationale a baissé de 175 à 113 entre 1981 et 1993¹¹ et il n'est manifestement pas envisagé de redresser cette situation déplorable¹².

2.3. La conception globale de la défense

Il faut constater que, malgré la modification de l'environnement géostratégique, le *Livre Blanc* fait justement retour à l'article 1er de l'ordonnance du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la défense qui, avec beaucoup de prescience, insistait déjà sur la globalité du concept de défense, s'attachant à ses aspects non seulement militaires, mais aussi civils et économiques.

Si donc le rapport officiel rappelle les thèmes occultés de la défenses civile et économique, il y ajoute, de façon incidente, la dimension sociale et culturelle de la défense globale, rassemblée un peu vite autour du thème de la cohésion nationale. Or, on ne peut pas penser que cette vision réductrice suffise à épuiser le sujet alors surtout que le développement de mesures de solidarité et d'intégration, d'une part, ainsi qu'une politique devenue active de promotion de la langue et de la culture françaises, d'autre part, tendent à devenir, depuis une dizaine d'années, des données majeures et constantes de l'action des pouvoirs publics, au-delà des variations de majorité parlementaire. C'est assez dire combien il est regrettable que le *Livre Blanc* s'en fasse si peu l'écho.

O.G.

⁷ On notera que la carte publiée p. 754 bis donne une vision fort approximative de la présence de la France dans l'Océan Indien.

⁸ Le scénario 2 s'intitule : "conflit régional pouvant mettre en cause nos intérêts vitaux" et le scénario 6 : "résurgence d'une menace majeure contre l'Europe occidentale".

Ces deux scénarios sont difficiles à distinguer et disposés dans un ordre fort discutable.

⁹ Ce scénario 3 s'intitule : "atteinte à l'intégrité du territoire national hors métropole".

¹⁰ En ce sens, Olivier Gohin La défense de la France outre-mer, *Droit et Défense* n° 94/1, p. 7.

¹¹ *Livre Blanc*, p. 5

¹² Selon le *Livre Blanc*, "les forces navales devront comprendre une centaine de bâtiments" (p. 92).

3. Le cadre international de la défense française

3.1 La nouvelle organisation de la sécurité européenne

Construire l'Europe de la défense est le deuxième objectif défini par le *Livre Blanc* après la réaffirmation de notre nécessaire capacité nationale à défendre nos intérêts vitaux.

Le choix de l'Europe est solennellement affirmé tandis que l'Union de l'Europe Occidentale (UEO) est, à trois reprises, présentée comme complément plus que comme partenaire de l'OTAN. Restaurer l'Europe dans ses dimensions politique et historique impose d'affirmer une identité européenne de défense dont l'UEO est l'une des conditions de fonctionnement.

L'interdépendance croissante des intérêts de la France suppose que sa politique de défense s'inscrive le plus souvent dans les cadres multilatéraux que sont l'Alliance Atlantique, l'ONU et la CSCE. Il s'agit dès lors de construire un pilier européen, dont le "Corps européen" démontre la possibilité, et d'édifier une coopération à "géométrie variable" :

- l'UEO, avec pour vocation d'évoluer vers l'action militaire autonome des européens.
- le couple franco-allemand déjà concrétisé par le Conseil de défense commun.
- l'axe Paris-Londres du fait du statut nucléaire de ces deux acteurs européens.
- la prise en compte de l'Italie et de l'Espagne pour élaborer une sécurité en Méditerranée.

Le rapprochement avec l'OTAN restructurée est par ailleurs décrit comme nécessaire tout en réaffirmant les principes d'autonomie élaborés en 1966. Le *Livre Blanc* souligne en outre qu'il ne saurait y avoir de sécurité européenne sans un cadre élargi incluant la Russie. L'objectif essentiel devient donc d'établir clairement la Russie comme puissance européenne ; sa participation et sa stabilité devenant indispensables à l'équilibre de l'Europe.

P.C.

3.2. La France et l'ONU

Le *Livre Blanc* évoque, dans les perspectives internationales, l'évolution des risques et des menaces qui constituent le contexte stratégique, les "insuffisances de l'ordre international" (p. 20). A ce titre, il relève le fait que l'ONU, pas plus d'ailleurs que les institutions multilatérales nées pendant la guerre froide - faisant sans doute allusion à l'OTAN et l'UEO -, n'avait pas encore les moyens de relever tous les défis nouveaux posés. Il constate, sans d'ailleurs souligner que c'est un fait relativement récent, l'accroissement des demandes d'intervention dans les affaires intérieures des États. Effectivement, depuis quelques années, on évoque les "opérations de maintien de la paix de la 2ème génération"¹³. Cette transformation du rôle des "Casques bleus" n'est pas sans avoir des incidences sur les moyens dont ils devraient disposer et sur le budget des Nations Unies, comme le soulignera le *Livre Blanc*.

Aussi, dans le "cadre de référence international de notre politique de défense", le *Livre Blanc* indique-t-il comment la France entend "conforter le rôle de l'Organisation des Nations Unies".

Mais, on peut regretter le caractère quelque peu superficiel, dû sans doute au volume restreint de l'étude, des propositions exprimées dans le *Livre Blanc*. Et ce d'autant plus que peu de jours après la publication de ce document, un parlementaire en mission auprès du Premier ministre, le sénateur-maire de Toulon, M. François Trucy qui s'était déjà manifesté, dans un autre cadre¹⁴, de façon très critique à l'égard de l'Organisation mondiale, a présenté "cent propositions pour réformer l'ONU"¹⁵. Le *Livre Blanc* réaffirme, si besoin était, l'attachement de la France au rôle du

¹³ V. articles V.- Y.Ghebali, *Le Trimestre du Monde* 1992/IV p. 67 et s; G. Abi-Saab, *ibid* p. 87 et s; A. - H Bonnaure, *Arès* 1993 XIV/I p. 83 et s. et notre communication sur "Le rôle du Conseil de sécurité" au Colloque du SGDN, Toulon, septembre 1993, *Sécurité collective et crises internationales* (à paraître).

¹⁴ Sénat, 1ère session ord. 1992-1993, Doc. n° 56, annexe n° 43 au Rapport général sur la loi de finances: Chapitre III: Les opérations onusiennes de maintien de la paix: incertitudes et inquiétudes. (Annexe au P/V de la séance du 24 novembre 1992).

¹⁵ Titre de l'article du *Figaro* du 16 mars 1994.

Conseil de sécurité, en tant qu'autorité disposant de la compétence exclusive pour autoriser le recours à la force contre un État. Ce qui est plus original, mais peut-être aussi plus inquiétant, c'est que le gouvernement français semble admettre la légitimité de la saisine du Conseil par les "États, les organisations, parfois les peuples" (p. 39). Or l'opinion publique peut parfois être manipulée et susciter ainsi des initiatives malencontreuses¹⁶.

La France manifeste son souci de voir le Conseil de sécurité disposer de moyens d'évaluation du renseignement et d'expertise au regard de l'accès de certains États à un armement atomique. Or, ce n'est pas en se référant seulement à une prise de position sur cette question du Conseil de sécurité réuni "au sommet" le 31 janvier 1992 que l'on fera progresser la question. Les difficultés persistantes d'enquête de l'UNSCOM, commission spéciale de l'ONU chargée du désarmement de l'Irak, témoignent des moyens limités dont dispose, encore, à l'heure actuelle l'Organisation mondiale. L'allusion faite au cours de cette réunion solennelle du Conseil de sécurité par M. Boutros-Ghali sur les nécessités de "moyens d'observation (et d') un réseau de communication perfectionné" ne semble pas avoir reçu même un commencement de réalisation, alors que la suggestion en avait déjà été faite depuis de nombreuses années dans divers milieux.

S'agissant alors plus précisément des Casques bleus, le *Livre Blanc* évoque l'évolution de leur mission initialement consacrée essentiellement à la surveillance d'un cessez-le-feu. Mais, le document nous paraît aller un peu trop loin, pris sans doute par les contraintes de la schématisation, en évoquant outre la remise en état d'un pays - et à cet égard l'action de l'APRONUC au Cambodge est effectivement révélatrice - jusqu'à "sa mise en tutelle provisoire". Sans doute a-t-on voulu évoquer la situation en Somalie, mais il eut fallu être plus précis car, le Conseil de sécurité n'a

jamais nettement pris position sur ce point.¹⁷

En revanche, le document nous paraît judicieusement considérer que le "cadre naturel" des actions de l'ONU se situe sur la base du Chapitre VI de la Charte, visant les procédures de règlement pacifique, c'est à dire sur une base consensuelle de préférence au Chapitre VII qui, lui, autorise le recours à la force. Il faut d'ailleurs noter que jusqu'à présent, telle a été la pratique suivie puisque, sur les 37 "opérations de maintien de la paix" engagées¹⁸, toutes, à l'exception de la MONUIK (à la frontière koweït-irakienne) et ONUSOM II reposent sur le Chapitre VI, c'est à dire que le stationnement des casques bleus est subordonné au consentement de l'État sur le territoire duquel ils se trouvent. L'exemple de la Somalie illustre d'ailleurs le fait que le fondement juridique de l'opération peut parfois, exceptionnellement, être modifié : ainsi ONUSOM I a été mise sur pied sur la base d'un appel des autorités somaliennes, tandis qu'ONUSOM II a été décidée, sur la base du chapitre VII, en l'absence d'autorités somaliennes, susceptibles à l'époque de demander la reprise par l'ONU de l'opération multinationale *Restore Hope*. Par ailleurs, il arrive que dans le cadre d'une opération pourtant initiée sur la base du Chapitre VI, le recours à la force soit décidé sur la base du Chapitre VII : ainsi en est-il, en principe, à propos des moyens auxquels pourrait avoir recours la FORPRONU en Bosnie.

Le *Livre Blanc* entend préciser les orientations que la France compte donner à ces opérations. Tout d'abord, la France souhaite une meilleure organisation de ces opérations, notamment en aménageant les rapports entre l'échelon politique, constitué par le Conseil de sécurité et les États fournissant des troupes et la mise en oeuvre sur le terrain par des moyens militaires, par l'intermédiaire du Secrétaire général, qui devrait disposer sur place d'un

¹⁶ A cet égard, on peut estimer que le Conseil a, dans le passé, été bien avisé, ou du moins certains membres permanents, l'ont-ils été, de s'opposer, à défaut de pouvoir dissuader, certaines revendications en ce sens dirigées contre l'Afrique du sud ou Israël.

¹⁷ De même, le Conseil de sécurité en adoptant en mars 1994, une résolution chargeant l'ONU de remettre en fonctionnement certains services publics à Sarajevo n'a-t-il pas expressément envisagé une mise sous "tutelle" de la Bosnie.

¹⁸ Les tableaux détaillés publiés par le *Bulletin de documentation du Centre d'information des Nations Unies*, Paris, octobre 1993, n° 6, pp. 12-13 sont encore exacts.

Représentant spécial. Le document ne précise pas que ce Représentant spécial devrait disposer, comme M. Boutros-Ghali l'a finalement admis, à la demande du Général français commandant la FORPRONU, d'une délégation de pouvoir. Encore faudrait-il qu'à la différence de ce qui s'est passé à l'occasion d'une attaque dirigée le 12 mars contre des Casques bleus français, dans la poche musulmane de Bihac, les lenteurs administratives de l'ONU sur place ne nécessitent pas plus de 4 heures pour autoriser un tir de riposte. Les militaires français voudraient pouvoir disposer immédiatement du droit de légitime défense.

En second lieu, la France souligne la nécessité pour l'ONU de faire appel aux mécanismes régionaux. Cela rejoint l'idée du Secrétaire général, dans son "Agenda pour la paix" (juin 1992) de développer la "décentralisation" du maintien de la paix (§ 64). De fait, dans l'affaire de l'ex-Yougoslavie, l'ONU a déjà établi des rapports avec l'OTAN et l'UEO s'agissant à la fois de la mise en oeuvre des sanctions économiques contre la nouvelle République fédérale yougoslave (Serbie-Monténégro) et de l'opération *Deny flight* au dessus de la Bosnie. Indépendamment de ce que le *Livre blanc* qualifie de "déconcentration" - et non de "décentralisation" - de la responsabilité politique au profit de mécanismes régionaux, il est fait état de la nécessité d'augmenter les capacités de l'ONU dans le domaine militaire (moyens de communication, planification) et d'inciter les "pays contributeurs potentiels"¹⁹ à améliorer la préparation de leurs contingents aux missions de maintien de la paix et la programmation de ces contributions. Le Président de la République avait déjà pris l'engagement, en 1993, de mettre en permanence un contingent de 1000 hommes mobilisables en 48 h et de doubler ce chiffre dans un délai d'une semaine²⁰.

¹⁹ Ce terme ne désigne pas la participation financière, sous forme de contributions, mais la mise à la disposition de contingents militaires.

²⁰ Actuellement, la France a mis près de 8 000 hommes à la disposition de l'ONU, qui dispose pour les 17 opérations encore en cours, de près de 75 000 hommes. L'ONU (Congo) atteignait près de 20 000 hommes comme l'APRONUC, l'ONUSOM II a approché 28 000 hommes et la FORPRONU dépasse 32 000 hommes.

Enfin, comme l'avait fait le gouvernement des États-Unis, en septembre 1993, notamment au cours du discours du président Clinton devant l'Assemblée générale, le gouvernement français entend subordonner la participation française à la définition de certains "critères politiques et militaires": d'une part, fixation préalable des objectifs politiques, et d'autre part, répartition des responsabilités entre le Conseil de sécurité et le commandement des forces et parallèlement organisation de ce dernier pour régler les rapports entre le Secrétaire général, son représentant et le commandement militaire proprement dit. Par ailleurs, on comprend le souci du gouvernement de subordonner le principe et le niveau de la contribution de la France à la "hiérarchie" de nos priorités stratégiques et de nos intérêts dans le monde et de déterminer dès l'origine les cas de retrait éventuel. En revanche, il n'est pas très opportun que l'"autorité politique nationale" fixe également, dès le départ, la durée de la participation des unités françaises, car cette limitation dans le temps risque de handicaper l'Organisation pour la réalisation de ses objectifs. De même, de façon maladroite, il est fait état de la nécessité de définir, au niveau politique "national et multinational", les modalités d'exécution des missions, en particulier en ce qui concerne les "règles d'engagement", c'est à dire, sans doute, du recours à la force. Il nous semble que cette formule se méprend sur la nature de l'ONU. Celle-ci n'est pas un cadre multinational, dans lequel seraient simplement juxtaposées des volontés nationales comme c'est le cas d'une conférence diplomatique, mais une institution internationale, dans laquelle les États traduisant un "dédoublement fonctionnel" dans la société internationale s'efforcent, tout en défendant leurs propres intérêts, de contribuer à l'élaboration d'une volonté propre de l'Organisation. C'est donc à l'ONU de définir ces règles d'engagement et il incombe aux contingents nationaux de s'y conformer²¹. Au risque de voir se rééditer certains dysfonctionnements intervenus, notamment, en Somalie, avec les

²¹ Les Casques bleus ne sont pas assimilables aux forces multinationales mises en place à Beyrouth, à deux reprises au début des années 80 ou avec les opérations *Desert Storm* (crise du Golfe, début 1991) ou *Restore Hope* (Somalie, fin 1992 - début 1993).

contingents italien et américain, il n'est pas concevable que les autorités nationales interfèrent avec la mise en oeuvre des ordres donnés par l'Organisation. Encore faut-il que celle-ci, ou plutôt son représentant (le Secrétaire général) ou son délégué sur le terrain, fasse preuve d'un esprit de décision, ce qui n'a pas toujours été le cas, encore à l'heure actuelle, en Bosnie.

D. R.

3.3 La coopération bilatérale et les accords de défense

Puissance à vocation internationale, la France a tissé, notamment depuis les indépendances africaines, un maillage d'accords de défense et d'accords d'assistance militaire technique. Ce tissu bilatéral et l'existence d'un réseau diplomatique particulièrement dense constitue un instrument particulièrement important pour la France. Le *Livre Blanc* à cet égard ne remet nullement en question cette politique mais démontre une volonté d'aménagement.

En Afrique, face à l'instabilité croissante une réorientation se fait jour : un certain désengagement devra être opéré. Il s'agira désormais d'alléger notre prépositionnement militaire en contribuant davantage à la modernisation des appareils de défense de pays africains plutôt qu'à des interventions directes. Plus que jamais la prévention apparaît comme le maître mot de notre politique sur le continent noir.

Parallèlement à l'Afrique, le *Livre Blanc* souligne la volonté de la France d'étendre la coopération militaire avec les États d'Europe Centrale et Orientale. Cet élargissement de notre coopération est également envisagé pour d'autres États de monde en fonction de nos intérêts stratégiques et de notre politique d'exportation d'armement et témoigne de la volonté de préserver à l'hexagone son rang de "puissance mondiale".

P.C.

3.4. Les accords de maîtrise des armements, de désarmement et de lutte contre la prolifération

Cette partie du *Livre Blanc* est beaucoup plus conventionnelle, car elle se borne, sous des appellations différentes, à dresser un tableau de la situation présente et des orientations nouvelles déjà amorcées. Le texte évoque ainsi les succès enregistrés, dans les années récentes, dans le domaine des armes nucléaires, les armes chimiques (convention de 1993) et les mesures de confiance (dans le cadre de la CSCE) tout en mettant en relief la *phase d'incertitudes* actuelle, la nécessité de *réorientations* et le recours à des *outils nouveaux*.

En premier lieu, le gouvernement souligne les difficultés de mise en oeuvre des divers accords conclus, tant dans le domaine des armes nucléaires, chimiques et même conventionnelles (traité F.C.E.) en ce qui concerne, notamment, le coût financier des mesures de destruction qu'ils édictent, surtout pour les pays désignés sous l'appellation de "pays en voie de transition". Cette appellation s'applique apparemment aux ex-républiques fédérées soviétiques. Parmi elles, le rapport évoque, nommément, le cas de l'Ukraine au regard de la mise en oeuvre du désarmement nucléaire et des plafonds fixés par le traité sur les Forces conventionnelles en Europe, qui pratiquement se trouve avantagée par rapport à la France. Il met également l'accent sur les nécessités d'un contrôle rigoureux en raison du risque de dissémination des armes ou des technologies en soulignant tout particulièrement les insuffisances du contrôle prévu par la convention de 1972 sur les armes bactériologiques et biologiques, en raison du caractère dual des activités dans ce domaine.

S'agissant des réorientations, le *Livre Blanc* écarte l'hypothèse que l'on pourrait qualifier de simpliste qui consisterait effectivement à se borner à substituer, comme cadre de référence, l'axe Nord/Sud à l'axe Est/Ouest. Il souligne la nécessité d'une approche mondiale des problèmes, impliquant pour les pays technologiquement développés de coopérer avec les autres. Par ailleurs, il traduit le souci de privilégier la stabilité militaire en Europe centrale et dans les Balkans. Enfin, les rédacteurs du document ont estimé que la

prise en considération de conflits régionaux pourrait s'inspirer de mécanismes mis au point dans le cadre de la C.S.C.E. - encore que, de notre point de vue, les résultats enregistrés ne témoignent pas de leur efficacité, ainsi qu'en témoignent la situation dans certaines parties de l'ex-Union soviétique (Géorgie, Nagorny-Karabakh, etc..) ou dans l'ex-Yougoslavie. Une simple évocation du processus de paix au Moyen-Orient ne permet pas de connaître quelle pourrait être la contribution de la France dans cette région.

Quant à l'évocation des outils nouveaux, elle est l'occasion d'une part de mentionner effectivement certaines évolutions déjà amorcées, telle que la situation de l'Ukraine au regard du traité START et de souligner d'autre part, l'importance de la transparence, de la confiance et de la vérification. On relèvera, à ce titre, que la France n'écarte pas le principe d'une interdiction complète des essais nucléaires et d'un contrôle des ventes d'armes. A juste titre, le *Livre Blanc* met l'accent sur le coût des mesures de vérification des mécanismes de mesure des armements, qui explique les réticences de certains pays à s'engager dans les instruments déjà mis au point et surtout d'en accepter de nouveaux²².

D. R.

²² A cet égard, on ne peut manquer de faire un rapprochement avec la convention de Montego Bay sur le droit de la mer (1982) dans le domaine de l'exploitation de la Zone (fonds marins) que la France a certes signée mais non ratifiée. En effet, l'absence des principales puissances industrialisées (États-Unis, Royaume-Uni, Allemagne) risque de renchérir le coût de participation des autres États, dont la France.

II. STRATÉGIES ET CAPACITÉS

par le général (C.R.) Pierre Labbé, Secrétaire général de la rédaction de la Revue

Cette deuxième partie du Livre Blanc est à rapprocher de la deuxième partie du précédent livre blanc, publié en 1972, bien que les développements des deux ouvrages soient sensiblement différents. La structure adoptée distingue la stratégie de défense et les capacités des forces armées.

1. LA STRATÉGIE DE DÉFENSE

Le Livre Blanc 1994 précise tout d'abord les facteurs nouveaux à prendre en compte pour la défense. Ces facteurs vont obliger la France à réviser ses moyens et même ses stratégies d'emploi des forces, ce que nous allons essayer d'analyser ci-après, d'abord pour les armes nucléaires puis pour les forces conventionnelles.

1.1. Les facteurs nouveaux de la défense

Ils sont apparus ces dernières années dans les articles et commentaires publiés à la suite des événements internationaux et sont déjà très présents dans les esprits des états-majors. On en trouve d'ailleurs la conséquence logique dans certains programmes récents d'équipements, même si aucun texte officiel n'en avait fait la liste officielle ; ces facteurs nouveaux peuvent se résumer ainsi :

- Le remplacement de *"l'attente et la préparation de l'affrontement majeur en Europe par la prévention et la gestion de crises longues, à intensité variable"*, ce facteur étant apparu à la dislocation de l'URSS.

- *"Les crises et les opérations se déroulent à une distance importante du territoire national"*, ce qui était déjà le cas lorsque nous intervenions en Afrique subsaharienne, ou si nous avions eu à intervenir à La Réunion ou en Nouvelle-Calédonie.

- Les conflits envisageables ne semblent pas *"mettre en cause nos intérêts vitaux"*.

- *"Les moyens de prévention et d'action seront employés de concert avec des partenaires ou des alliés"* ... (ce qui est le

type même des interventions récentes dans le golfe, en Somalie ou même en ex-Yougoslavie).

- *"La prolifération d'armes de destruction massive"* dans de nombreux pays dont certains peuvent être soumis à une idéologie totalitaire ou fanatique.

1.2. Les armes nucléaires

Dans le Livre Blanc de 1972, il s'agissait de justifier devant l'opinion mondiale et pour l'édification de l'opinion publique française, l'orientation prise quelques années auparavant d'avoir une politique de défense autonome de l'OTAN, et surtout de son leader, les États-Unis, en se dotant d'une panoplie nucléaire assez complète. On affirmait cependant le refus d'une guerre uniquement conventionnelle pour la défense des intérêts vitaux et presque toutes les capacités demandées aux forces armées étaient organisées autour de la dissuasion nucléaire stratégique.

Cette dernière s'appuyait sur trois composantes, jugées à l'époque nécessaires et complémentaires (Bombes larguées d'avions pilotés, missiles sol-sol du plateau d'Albion et sous-marins nucléaires lanceurs d'engins). On en précisait même le nombre exact actuel et futur¹. On annonçait également les développements futurs de ces armes pour éviter de les laisser devenir obsolètes².

Comparativement, si la dissuasion nucléaire est réaffirmée en 1994 comme le principe de base de notre stratégie défensive, la description des moyens et des postures reste beaucoup plus floue. On se contente

¹ - 9 escadrons de 4 Mirages IV

- 18 missiles balistiques sol-sol

- 5 SNLE, pour 2 toujours en patrouille

² - Durcissement des têtes nucléaires pour les rendre moins vulnérables aux effets des rayonnements des armes nucléaires de défense antimissiles,

- Leurres anti-détection,

- Charges multiples

(Livre Blanc de 1972, Ch. II, Titre I, p. 13.)

de la nécessité de "*disposer de moyens suffisamment souples et diversifiés*"³, en restant dans le vague sur le nombre de composantes (avenir ou remplacement des missiles sol-sol, en silos ou mobiles), sur les moyens techniques de ces composantes (développement ou non des missiles Air-Sol Longue Portée - ASLP) et en ne retenant que le programme PALEN de simulation des essais pour la capacité d'évolution technologique de nos armes alors que l'on a délibérément prolongé le moratoire sur les essais pourtant estimés nécessaires par une commission parlementaire et par le Délégué Général pour l'Armement⁴.

Il faut cependant noter que la notion d'ultime avertissement reste en vigueur. Mais cette mission, qui était dévolue aux armes nucléaires, initialement appelées "tactiques" puis "préstratégiques" à partir de 1982 (bombes nucléaires de la FATAAC, missiles Pluton puis Hermes), n'a plus de moyens affectés. Cet ultime avertissement reste dirigé contre des objectifs militaires, mais le problème du lieu de la frappe reste très ambigu, en particulier lorsqu'il s'agit de tirer sur des forces armées menaçantes pour la France (ou l'Europe) et qui ont donc vraisemblablement déjà pénétré sur des territoires amis ou neutres. Ce qui était déjà difficilement acceptable par nos alliés allemands lorsqu'on envisageait de tirer sur la R.D.A., la Tchécoslovaquie, ou la Pologne (alors membres "obligés" du pacte de Varsovie), devient pratiquement impossible. Cet ultime avertissement devrait-il se limiter à un coup de semonce sur une base aérienne ennemie ou même sur une zone quasi-désertique du territoire de l'agresseur ?

Même si la dissuasion impose comme principe de laisser l'adversaire éventuel dans l'ignorance exacte des intentions, les points évoqués ci-dessus auraient pu être évoqués ; ils devront de toutes façons être abordés lorsqu'on voudra traiter le "*problème d'une doctrine nucléaire européenne dans le cadre d'une défense européenne commune*".

³ Livre Blanc 1994 - Posture des forces nucléaires, p. 58.

⁴ Ces remarques sur le silence du Livre Blanc n'émanent pas seulement des responsables français puisqu'on les retrouve sous la signature de Giovanni de Briganti, dans un article de l'hebdomadaire américain "*Defense News*", 6 mars 1994.

1.3. Les forces conventionnelles

1.3.1. La prévention

Le nouveau *Livre Blanc* insiste tout d'abord sur la prévention qui devient un "*volet prioritaire de notre stratégie de défense*" alors qu'auparavant elle n'était évoquée qu'à l'occasion des forces prépositionnées outre-mer (dans nos DOM - T.O.M. ou chez nos alliés) et de notre capacité d'intervention (par voie aérienne ou maritime). C'est ainsi que pour la "*prévention sur le long terme*" le développement des moyens de recueil du renseignement est clairement exprimé : Le gouvernement tire là les enseignements de ce que nous avons ressenti ces dernières années dans les conflits ou nous avons été engagés⁵, ou dans ceux auxquels nous avons seulement assistés⁶. Les moyens techniques d'obtention du renseignement ne sont pas les seuls nécessaires et on voit apparaître avec plaisir les moyens et structures d'exploitation et de synthèse du renseignement qui viennent récemment d'être concrétisés par la création d'un commandement spécialisé (la Direction du Renseignement Militaire).

1.3.2. L'action des forces

Cette action se caractérise par l'apparition de missions de type nouveau qui viennent s'ajouter à celles déjà exprimées dans le précédent livre blanc. En réalité, des missions de ce type ont déjà été confiées à nos forces ces dernières années mais il convenait de les rappeler :

- actions militaires limitées en cas de crise ouverte ou naissante entreprises sous l'égide d'une organisation internationale (Somalie),
- actions de combat ou de guerre en réponse à une agression, sous mandat international (guerre du Golfe),
- opérations de maintien ou de rétablissement de la paix sous l'égide des Nations Unies ou d'organisations régionales (Somalie ou ex-Yougoslavie).

⁵ Guerre du Golfe où tout le renseignement avant l'engagement est resté entre les mains des Etats-Unis.

⁶ Par exemple la guerre des Malouines où la Grande Bretagne a été tributaire des renseignements donnés discrètement par les USA.

Pour ces actions, six scénarios types sont précisés et seront étudiés plus loin.

1.3.3. La protection

La protection du territoire national et de ses approches reste une mission permanente des forces armées mais le danger principal provient des risques de "*prolifération des armes de destruction massive nucléaires, biologiques et chimiques associées à des vecteurs balistiques*" et conduit la France à engager le "*défi technologique de la défense antimissiles*". Cette décision vient en opposition avec la doctrine de 1972 ou la protection du territoire national et des populations contre les armes nucléaires n'était pas envisagée en raison de la perméabilité des systèmes face aux nombres de missiles disponibles chez l'adversaire potentiel et du coût démesuré d'une telle défense⁷.

1.3.4. Les hypothèses d'emploi des forces

Six scénarios d'emploi des forces ont été retenus dans le livre blanc ; pour certains la décision reste du domaine politique alors que pour d'autres (menaces sur les DOM - T.O.M. et accords de défense) la réaction est annoncée comme impérative. Il faut noter également que ces scénarios n'ont pas tous la même probabilité d'occurrence dans le court terme et que le dernier, "*la résurgence d'une menace majeure contre l'Europe occidentale*", devrait laisser des délais suffisants pour permettre un changement de format.

Ces six scénarios ont fait l'objet d'une diffusion dans la presse non spécialisée et n'attirent pas de remarques particulières car ils sont suffisamment larges pour pouvoir englober la plupart des actions envisageables, nous nous contenterons d'en rappeler les titres qui sont explicites par eux mêmes :

- scénario 1 - Conflit régional en mettant pas en cause nos intérêts vitaux,
- scénario 2 - Conflit régional pouvant mettre en cause nos intérêts vitaux,
- scénario 3 - Atteinte à l'intégrité du territoire national hors métropole,

⁷ Livre blanc de 1972, Ch. 2, La défense du territoire - la défense aérienne, p. 18.

- scénario 4 - Mise en oeuvre des accords bilatéraux de défense,
- scénario 5 - Opérations en faveur de la paix et du droit international,
- scénario 6 - Résurgence d'une menace majeure contre l'Europe occidentale.

Ces hypothèses sont considérées comme non exclusives ni totalement indépendantes et les capacités des forces armées doivent permettre la conduite simultanée de plusieurs types d'engagements :

- un conflit régional de forte intensité, dans le cadre d'une coalition,
- une ou plusieurs interventions au profit d'un DOM - TOM ou en application des accords de défense,
- une opération limitée en faveur de la paix ou du droit international.

2. LES CAPACITÉS DES FORCES ARMÉES

Sont considérées comme objectifs prioritaires le renseignement aux niveaux stratégiques, opératifs et tactiques, l'organisation du commandement et la projection et la mobilité stratégique.

Pour chacun de ces trois objectifs sont précisés les moyens ou les actions en cours de mise en place ou à développer pour remplir ces missions :

2.1. Moyens de renseignements

- satellites d'observation optique Helios (programme déjà lancé),
- satellites d'observation radar et d'écoute électronique (à lancer),
- rénovation des moyens de guerre électronique,
- modernisation des organismes de renseignement.

2.2. Le commandement

- interopérabilité des moyens de commandement,
- création (récente) d'un état-major interarmées,
- création d'un commandement de théâtre interarmées projetable,
- planification, pour le scénario 6, dans le cadre du traité de Washington.

2.3. La projection et la mobilité stratégique

- Organisation des forces sur un principe modulaire pour constituer des ensembles susceptibles d'être regroupés pour une mission,
- Projection rapide de la puissance par avions de combat, missiles et forces terrestres de premier échelon,
- Accroissement du parc d'avions ravitailleurs,
- Modernisation de la flotte de transport aérien actuelle,
- Acquisition de moyens lourds à grand rayon d'action,
- Accroissement du nombre de transport de chalands de débarquement (TCD),
- Accroissement du nombre de porte-chars.

Les volumes des forces à projeter sont fixés selon les scénarios, c'est ainsi que pour les scénarios 3, 4 et 5, le volume maximum en cas d'actions simultanées représente une division (ou trois brigades) pour les forces terrestres, trois à six escadrons d'avions de combat, dix avions ravitailleurs et soixante avions cargos tactiques pour les forces aériennes, des moyens navals (incluant ou non un porte-avions) et plusieurs TCD.

Pour les scénarios 1 et 2, le volume total serait de deux divisions avec leurs appuis et soutiens pour l'armée de terre, de six escadrons d'avions de combat pour l'armée de l'air et, pour la Marine, d'un groupe aéronaval complet. Cependant pour cette armée, la construction d'un deuxième porte-avions nucléaire pour remplacer le Foch déjà bien fatigué, n'est même pas évoquée.

A quelques exceptions près, ces volumes de moyens existent dans les armées françaises actuelles mais le problème de la participation du contingent restera toujours posé et il faudra beaucoup de soins et de précisions dans la constitution des modules évoqués ci-dessus pour éviter ce problème de personnel ainsi que les désorganisations auxquelles on a assisté pour la constitution des unités ayant participé à la guerre du Golfe.

Pour le scénario 6, qui on l'a vu nécessite un changement de format, malgré les délais plus longs estimés, on fera appel à l'industrie dont on aura maintenu des capacités en sommeil et on envisage aussi

de recourir à des "achats sur étagères". Une question vient alors à l'esprit : quel sera le pays qui aura des étagères garnies ?

En conclusion de ce chapitre le format global des forces armées est le résultat de toutes ces capacités.

Il comprend :

Pour la gendarmerie, un effectif de 95.000 à 100.000 hommes ;

Pour l'Armée de terre, une force projetable de 120.000 à 130.000 hommes avec des moyens lourds, à laquelle s'ajoutent les éléments destinés à la protection du territoire, à la formation et au soutien général et territorial ;

Pour la Marine, on fixe seulement le nombre de bâtiments (une centaine dont 65 à 70 de haute mer) sans en préciser en détail la nature. Le seul espoir pour le deuxième PAN est le souhait exprimé que "la capacité aéronavale devra autant que possible pouvoir être permanente".

Pour l'Armée de l'air, il y aura une vingtaine d'escadrons de combat (dont 6 à 9 projetables en permanence), une vingtaine d'avions ravitailleurs et une centaine d'appareils de transport tactique et logistique.

En fait, pour la définition précise des moyens et du calendrier de leur réalisation, il faudra attendre la prochaine loi de programmation militaire en cours de délibération devant le Parlement.

P. L.

III LES RESSOURCES

par **Bernard Cruzet**, Lieutenant-colonel de l'Armée de Terre, **Bertrand Warusfel** et **Matthieu Conan**, Maître de conférences de droit public à l'Université de Paris V

1. Les personnels de la défense

Comme le ministre d'État, ministre de la Défense, le faisait observer le 24 février 1994 aux grands Commandeurs lors de la présentation du Livre Blanc, "les changements de notre société pèsent sur la gestion des personnels militaires, ils doivent être pris en compte pour fonder une politique des personnels militaires, de carrière ou sous contrat, dont la visibilité sera assurée par l'introduction des effectifs dans la programmation."

Ce qui est une nouveauté, c'est que cette programmation va donc couvrir à la fois le titre V du budget de la Défense, c'est-à-dire les équipements, mais aussi les effectifs militaires et civils ainsi que, pour ce qui concerne la condition militaire, les grands objectifs jugés indispensables pour "*assurer la valeur et la cohésion de notre outil de défense, y compris la valorisation du service militaire*".

Cette programmation identifiera deux périodes, la première couvrant les années 1995 à 1997, la seconde, la période 1998 à 2000. Il s'agit d'un travail majeur et indispensable, pour lequel les travaux ne font que commencer, mais qui engagera l'avenir de nos forces.

Dans ces conditions, des évolutions sont nécessaires et l'on peut, dès aujourd'hui, trouver quelques pistes :

- accroître la part du recrutement externe,
- ouvrir plus largement les concours de recrutement (en développant, par exemple, les concours à dominante littéraire ou économique),
- augmenter le taux d'encadrement dans les armées (ce taux est actuellement de 40 % en France contre 55 % aux États-Unis, 49,6 % en Grande Bretagne et 47 % en Allemagne),

- poursuivre et adapter l'effort de formation, notamment par le développement de la coopération interarmées, de l'ouverture sur les armées étrangères et d'un resserrement des liens avec le système éducatif national,

- rendre les contrats plus attractifs (la rémunération des engagés de moins de 3 ans sera alignée sur celle de ceux qui ont souscrit un contrat plus long),

- faire évoluer les carrières vers une plus grande différenciation, notamment dans la durée (à ce titre, l'emploi d'officiers de réserve servant en situation d'activité (ORSA) pour une durée maximum de 20 ans paraît à encourager).

Par ailleurs, des mesures concernant la condition militaire, tenant compte d'un fort sentiment de précarité, doivent venir réduire tout décalage important avec les modes de vie de la société civile. On peut, à cet égard, rappeler que, depuis 1990, de nombreux travaux du Conseil supérieur de la fonction militaire ont été consacrés à la condition militaire et, en particulier, aux problèmes liés à la mobilité des militaires.

C'est dans cet esprit que les armées approfondissent leur politique en matière de mobilité géographique pour permettre de mieux définir un ensemble de mesures en faveur non seulement du militaire mais aussi, et peut-être surtout, de sa famille. Cela est évident lorsqu'on parle de logement, d'activité professionnelle du conjoint et d'éducation des enfants car la politique familiale constitue aujourd'hui, en France, un sujet de première importance (1994 est l'année internationale de la famille et une loi-cadre sur la famille est en cours de préparation).

Enfin, la place des personnels civils au sein de la défense n'est pas à négliger.

La simplification des statuts et des réglementations, en regroupant les

fonctionnaires de même niveau de compétence, en assouplissant certaines classifications pour les ouvriers, permettra de développer la polyvalence professionnelle et favorisera une indispensable mobilité professionnelle et, par là, géographique, qui sont toutes deux, gages d'adaptabilité et de modernité.

De même, la recherche de formations communes aux personnels civils et militaires renforcera l'unité et la cohésion, et devra permettre la mise en place d'une véritable politique des ressources humaines.

B.C.

2. Politique d'armement et stratégie industrielle

C'est sans doute dans le domaine industriel (particulièrement sensible actuellement) que le *Livre Blanc* a voulu prendre les positions les plus nettes. On note, en effet, dans ce septième chapitre, l'énoncé de quelques conceptions qui - si elles ne sont pas révolutionnaires - tranchent néanmoins avec le silence embarrassé lesquelles, dans cette matière, a souvent caractérisé les pouvoirs publics français ces dernières années. Pour autant, on est encore loin de véritables orientations opérationnelles.

Dès l'ouverture, le texte annonce la couleur : "*de profondes restructurations de l'outil industriel sont indispensables au plan national, comme au plan européen. Une révision des programmes est en outre à prévoir*" (p. 115). Et il indique immédiatement la tonalité générale des principes qui devront dicter cette adaptation des industries de défense et des programmes d'armement :

- l'industrie française n'a plus les moyens d'être présente sur tous les créneaux d'équipements,
- dans certains domaines, l'innovation civile a dépassé les programmes militaires qui ne sont plus le moteur de la recherche,
- l'heure est aux choix stratégiques dans les différents secteurs (faire seul, partager, abandonner ?),
- en dehors de quelques domaines de souveraineté (nucléaire, systèmes de

communication stratégiques, furtivité, guerre électronique), "*il n'est pas de domaine qui ne puisse, à terme, ... être partagé avec d'autres pays européens*" (p. 118).

La politique esquissée par le *Livre Blanc* repose sur deux idées complémentaires qui sont proclamées pour la première fois avec une telle solennité par une instance gouvernementale française :

- distinguer clairement entre différentes catégories de matériel (le texte en propose trois : les systèmes majeurs qui demeurent purement nationaux, les systèmes complexes qui peuvent faire l'objet de consultations extérieures, les matériels communs achetés directement "sur étagère")¹,

- favoriser systématiquement la coopération et la préférence européenne car "*la création d'une Europe de la défense est pour l'industrie un impératif et une chance*" et "*aucun programme d'armement conventionnel majeur futur ne semble pouvoir échapper à la logique de la coopération*" (p. 120).

De ces principes, le *Livre Blanc* tente de tirer quelques conséquences opérationnelles sans y parvenir tout à fait. Au niveau européen, il ne tranche pas réellement les questions institutionnelles, se contentant de mentionner comme "*cadres possibles*", l'ex-Groupe Européen Indépendant de Programme (devenu groupe Armement de l'UEO) ou la future Agence européenne de l'armement.

Au niveau national, le texte évoque simplement un futur recentrage de l'action étatique puisque l'"*Etat ne pourra plus, comme dans le passé, soutenir son industrie d'armement dans tous les domaines*" (p. 125). Derrière cette remarque, le *Livre Blanc* mentionne, plus précisément, la diminution du rôle industriel direct de la DGA, l'ouverture du capital des entreprises publiques, la recherche de la diminution du coût des programmes et la "*rénovation*" du processus d'acquisition des armements.

¹ Cette logique discriminante paraît très proche de celle retenue précédemment par le rapport du commissariat du Plan sur l'avenir des industries liées à la défense. Cf. Droit et Défense, 94/1, p. 70.

Il y a, sur ce dernier point, quelques paragraphes qui pourraient, demain, donner lieu à des modifications juridiques significatives. Le *Livre Blanc* se prononce, en effet, pour une révision des procédures de passation et d'exécution des marchés "pour tenir compte des spécificités des matériels d'armement et de l'ouverture européenne" (p. 128) et propose de développer des équipes intégrées DGA/États-majors pour supprimer la relation triangulaire industriel/DGA/État-Major. De même, est émis - à l'attention des Armées utilisatrices - le souhait d'un assagissement des caractéristiques militaires qui "doivent éviter le perfectionnement excessif et rester stables dans le temps".

A travers ces quelques remarques, on perçoit clairement la volonté discrète mais réelle de remettre en cause les structures juridiques et administratives qui encadrent la programmation des armements, et au premier chef le rôle de la DGA. Il a, par exemple, été justement remarqué que, dans ce *Livre Blanc* la DGA demeure quasiment absente² (à la différence du texte de 1972 dans lequel la DMA jouait un rôle fort).

En revanche, la ligne directrice est moins clairement tracée dans un autre domaine évoqué par le *Livre Blanc* et dans lequel des évolutions juridiques devraient également survenir : la politique d'exportation. Sans doute pris en tenaille entre les exigences étatiques, un contexte européen mouvant et les doléances du monde industriel, le *Livre Blanc* cherche à affirmer tout à la fois l'importance de la poursuite d'une politique d'exportation offensive (avec notamment des moyens de soutien aux exportateurs) et la nécessité de l'intégrer dans un cadre européen de maîtrise et de contrôle des flux d'armements. On y lit donc, à la fois, que "la France conçoit la politique d'exportation d'armement comme un élément de sa souveraineté" (p. 133) et qu'"une politique européenne harmonisée d'exportation d'armement avec son appareil et ses procédures de contrôle est un objectif à terme rapproché".

Finalement, le *Livre Blanc* se livre en matière de politique d'armement au même exercice de photographie de l'état des lieux que dans les autres domaines. Simplement en ce qui concerne l'armement, les effets de plusieurs années de crise économique ont déjà mis à mal le discours traditionnel (autosuffisance française, rôle majeur de la DGA, politique d'exportation discrétionnaire). De ce fait, les rédacteurs du *Livre Blanc* se sont sentis plus libres de formuler des constats indirectement critiques ou d'émettre des propositions quelque peu innovantes. Résultat : un discours toujours très mesuré, qui ne suffira pas à satisfaire les attentes inquiètes du monde industriel mais qui a, du moins, le mérite d'ouvrir quelques pistes dans des domaines tels que la coopération européenne, l'ouverture à la concurrence, la modernisation des structures administratives ou la politique européenne d'exportation et de contrôle.

B.W.

3. De la loi d'orientation des maîtrises des dépenses publiques à la loi de programmation militaire

Envisager le *Livre Blanc* sur la Défense dans une optique financière est un exercice qui se révèle être difficile, pour ne pas dire périlleux. Le *Livre Blanc* 1994 consacre un chapitre entier à ces aspects essentiels à la définition d'une défense moderne. Il s'agit du chapitre huit intitulé *L'effort de défense*³ et inséré dans la partie troisième de l'ouvrage, consacrée aux ressources. L'effort de défense est analysé d'un double point de vue, en terme de "niveau" d'une part, en terme de "programmation et planification" d'autre part.

Le niveau de l'effort de défense de la France est appréhendé en premier lieu en comparaison de celui de nos principaux partenaires industrialisés. Le *Livre Blanc* fait un constat global d'une réduction généralisée ces dernières années du prélèvement opéré par la Défense sur le PIB, ce qui nous place avec 3,38% de ce PIB, loin derrière les États Unis (4,8%), légèrement en dessous de la Grande-Bretagne (3,76%) et devant l'Allemagne (2,04%). La France est néanmoins le pays

² Jean-Paul Hébert, "Politique d'armement : les révolutions discrètes", *Le débat stratégique*, n 13, CIRPES, mars 1994.

³ *Livre Blanc sur la Défense*, édition du SIRPA, p.135 et s.

qui a le moins réduit son effort de défense: "Sur une base de 100 en 1990, la France est en 1993, à l'indice 95,7, la Grande Bretagne 94,4, l'Allemagne 84 et les États-Unis 83,3"⁴. Ce niveau d'effort est en second lieu projeté dans l'avenir et le *Livre Blanc* le définit en des termes "ambitieux", mais "contraignants": "la France maintiendra son effort sur l'ensemble de la période considérée"; si le *Livre Blanc* estime "illusoire d'envisager un accroissement des ressources consacrées à la Défense dans les prochaines années", en référence à la loi d'orientation quinquennale relative à la maîtrise des finances publiques, il prévoit cependant "la stabilisation de l'effort de défense à son niveau actuel sur l'ensemble des quinze prochaines années."⁵

Cet effort de défense se matérialisera dans les formulations désormais classiques de programmation et planification: "L'effort de défense doit s'inscrire dans le cadre d'une méthode de programmation réhabilitée, éclairée par des travaux de planification à long terme"⁶. L'objet de la planification est de traduire les orientations définies au sein du *Livre Blanc* de manière à parvenir à la construction d'un nouveau modèle d'armées. Les lois pluriannuelles de programmation auront pour finalité de traduire budgétairement ces mêmes orientations à cinq ou six ans. La réhabilitation de la prochaine loi de programmation passera par deux axes :

- la prise en compte non plus seulement des dépenses d'investissement du Titre V, mais aussi des crédits de fonctionnement du Titre III (le *Livre Blanc* suggère même d'effectuer une programmation des effectifs).

- par l'amélioration du suivi de la programmation au travers d'un rapport du ministre de la Défense adressé chaque année au Premier ministre sur l'état d'exécution de la loi⁷.

Une telle approche est susceptible de s'exposer à une première série de critiques: "jugé trop prudent et imprécis"⁸, le *Livre*

Blanc n'a guère séduit les parlementaires en charge du projet de loi de programmation militaire, à compter de la nouvelle session de printemps, qui ne cessent de dénoncer, depuis parfois de longs mois, l'impossibilité matérielle qu'il y aurait à mener de front, à terme, l'ensemble des programmes nécessaires à l'équipement de nos armées⁹. Le *Livre Blanc* n'a certes pas pour vocation de faire oeuvre budgétaire et de se substituer par conséquent à une loi de programmation. En revanche le *Livre Blanc* a la faculté d'induire très largement un certain nombre de choix dans la mesure où l'enveloppe financière disponible s'avérerait insuffisante. Et, en conditionnant directement le début des travaux du Parlement sur le projet de loi de programmation à la publication de l'ouvrage, le gouvernement a assurément inscrit la démarche dans une logique de cohérence permettant enfin d'effectuer de vrais choix décisifs pour nos armées. De ce point de vue, il est permis de penser que le *Livre Blanc* ne répond pas exactement aux espoirs que certains avaient mis en lui: si la nécessité de devoir faire ces choix pour des considérations budgétaires y est certes bien inscrite, ceux-ci restent encore entièrement à déterminer. La seule orientation en la matière que consentirait à faire le *Livre Blanc* résiderait bien dans "une certaine pause dans la modernisation de notre outil nucléaire" devant "permettre d'accentuer l'effort au profit des équipements classiques"¹⁰: la problématique posée au plus haut niveau de l'État quant à l'opportunité ou non de développer le programme du missile nucléaire M5¹¹, peut largement faire douter des vertus du *Livre Blanc* à avoir initié un quelconque choix en la matière.

L'approche financière du *Livre Blanc* de la Défense est susceptible de se prêter à une seconde série de critiques. Leur fondement sera cette fois d'ordre juridique et non plus d'ordre politique comme précédemment. Elles vont essentiellement résider dans la

⁴ Op. cit. p.138.

⁵ Op. cit. pp. 141 et 142.

⁶ Op. cit. p.135.

⁷ Cf. p.144 du *Livre Blanc*.

⁸ In *Le Monde* du 5 mars 1994.

⁹ Cf. A. Paecht, "Rapport d'information sur le financement du programme européen d'avion de transport militaire", JORF Document A.N n° 1005, 10ème législature, février 1994. A titre d'exemple récent.

¹⁰ Op. cit. p.141.

¹¹ Cf. R. Galy-Dejean : "Un piège de M. Mitterrand", *Le Monde* du 18 février 1994; J. Isnard: "Le missile de la discorde", *Le Monde* des 6-7 mars 1994. Entre autres articles.

manière d'appréhender le contexte budgétaire, qui est avant tout un contexte légal bien spécifique. Le *Livre Blanc* s'insère entre deux actes législatifs majeurs, à savoir d'une part, la loi d'orientation quinquennale relative à la maîtrise des finances publiques du 24 janvier 1994¹², et d'autre part, le projet de loi de programmation militaire pour les années 1995-2000, qui doit être adopté à l'été: il n'intègre cependant pas complètement la dimension juridique respective de ces deux textes dépendant fortement l'un de l'autre et qui ont pour point commun d'être des actes prévisionnels.

3.1. La loi d'orientation quinquennale relative à la maîtrise des finances publiques

Si le *Livre Blanc* de la Défense intègre bien dans sa réflexion cette loi pas tout à fait comme les autres qui fixe "pour les trois prochaines années, à 0,4% la moyenne de la réduction annuelle du volume des dépenses hors services de la dette"¹³, il n'en retire pas véritablement la quintessence dans l'affirmation selon laquelle l'ambition du maintien des ressources consacrées à la Défense se heurterait à une difficulté de court terme tenant à la détérioration des finances publiques de la France¹⁴. Il y a en effet de fortes probabilités pour que cette difficulté se perpétue de toute évidence dans le temps. "Donnée à moyen terme"¹⁵, cette ambition ne saurait être perçue comme le signe d'une vision réaliste de l'évolution prévisible des moyens que nous pourrions, à l'avenir, consacrer à notre Défense.

La loi d'orientation quinquennale relative à la maîtrise des finances publiques n'est vraiment pas une loi comme les autres. Elle a en effet pour finalité première de porter un coup d'arrêt à la dérive financière spécialement en terme de déficit budgétaire (333 milliards de francs pour le seul budget de l'État, soit 4,6% du PI), que n'avait pu que constater le rapport Raynaud au printemps 1993. L'article premier de la loi se veut totalement limpide de ce point de vue: "*La maîtrise des finances publiques a pour objectif, selon une programmation pluriannuelle, de ramener le déficit du*

budget de l'État à 2,5% du produit intérieur brut total dans la loi de finances pour 1997"¹⁶. La réduction dans de telles proportions du déficit, repose automatiquement sur une diminution drastique de l'ensemble des dépenses publiques.

Elle a, aussi et surtout, pour finalité seconde, de conduire directement nos finances publiques dans la sphère européenne du Traité de Maastricht. La référence 1997 est loin d'être anodine, le rapport sur les orientations budgétaires à moyen terme annexé à la loi se veut particulièrement explicite de ce point de vue: "*En application du traité sur l'Union européenne, le passage à la monnaie unique pourra s'opérer à partir de 1997 pour les pays qui respecteront les critères de convergence relatifs aux comptes publics. Pour ces pays, le déficit public global ne doit pas dépasser 3% du PIB et l'endettement public doit être inférieur à 60% du PIB*"¹⁷. La souveraineté française pleine et entière en matière de finances publiques aura alors vécu. Plus question de tolérer la moindre déviation budgétaire: les instances européennes disposeront des instruments juridiques nécessaires et suffisants à la surveillance des techniques de financement de la dépense publique et à la discipline budgétaire des États¹⁸.

Pourquoi les dépenses militaires, dans un tel contexte, bénéficieraient-elles d'un régime dérogatoire, privilégié au regard des autres dépenses de la Nation ? L'heure est à la diminution du niveau de notre effort de défense : ce mécanisme s'inscrit inévitablement dans un mouvement d'ordre structurel, à court terme comme à moyen terme, où les politiques budgétaires des différents pays seront harmonisées à l'échelle européenne; les premiers arbitrages

¹² JORF, Lois et Décrets des 24-25 janvier 1994, p.1280.

¹³ Op. cit. p.141.

¹⁴ Cf. p.142 du Livre Blanc.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ JORF, op. cit.

¹⁷ JORF, op. cit. A noter que le ratio de l'encours de la dette rapporté au PIB a pu augmenter de 5% dans la seule année 1993, passant ainsi à 35%. Par déficit global, il faut par ailleurs entendre l'ensemble des comptes des administrations publiques, c'est-à-dire l'État bien entendu, les collectivités locales, mais encore et surtout les organismes de sécurité sociale...

¹⁸ Cf. Art. 104, 104A, 104B et 104C du Traité de Maastricht.

Cf. F. Linditch "La souveraineté budgétaire et l'Europe - De quelques contraintes communautaires sur les finances publiques françaises", *RDP* 1993 - 6, p.1671 et s.

connus en terme de programmation militaire ne viennent d'ailleurs pas spécialement contredire cette perception des réalités¹⁹.

3.2. Le projet de loi de programmation militaire.

Le *Livre Blanc* sur la Défense souligne certes les ambiguïtés d'une loi de programmation soumise à la contrainte de l'annualité budgétaire, au regard de la loi organique relative aux lois de finances: "*Aux termes de l'ordonnance du 2 janvier 1959, l'évaluation des dépenses pluriannuelles faites dans le cadre des "lois de programme" n'a qu'un caractère prévisionnel et ne peut engager l'État au-delà de l'horizon de l'année budgétaire. L'interprétation pratique de ces dispositions n'a jamais souffert d'atténuations*"; et de s'en remettre alors à la "forte et constante volonté" qui permet "seule de traduire effectivement l'effort recherché"²⁰.

Cette conception quelque peu fataliste adoptée à l'égard du concept de la loi de programmation est de nature particulièrement surprenante. Le *Livre Blanc* 1994 se devait d'innover quand quelques trente années de pratiques législatives en la matière - soit six textes au total -, ont surtout mis en exergue le fait qu'inexorablement les dispositions n'étaient que très partiellement appliquées au terme des cinq ou six années, et ce, en dépit des différentes dispositions susceptibles juridiquement de consacrer l'intangibilité des engagements financiers²¹.

La première loi "*portant approbation de la programmation militaire pour les années 1977-1982*", avait entendu au-delà de la dénomination, se démarquer des trois lois de programme antérieurement consacrées an

militaire²². Il était nécessaire de rompre avec l'inadéquation entre autorisations de programme et crédits de paiement systématiquement constatée, en inscrivant directement au sein de la nouvelle loi ces derniers et non plus seulement les seules autorisations de programme. Cette loi pour la période 1977-1982 se proposa dans son annexe d'échelonner les crédits de paiement annuellement en loi de finances. La loi pour les années 1984-1988 se voulut encore plus forte, en prévoyant identiquement un total général de crédits de paiement, non plus cette fois inscrits en annexe comme 1976, mais faisant l'objet d'un article dans le texte de loi lui-même. Qui plus est, pour prendre en compte les conséquences de l'inflation, une traduction des francs courants en francs constants fut adoptée. La loi de programmation du 22 mai 1987 pour les années 1987-1991 reprenait ce même dispositif en prévoyant une actualisation après deux ans pour les trois dernières années à couvrir et susceptible d'indiquer le niveau de crédits de paiement pour 1992 et 1993. Programmation étendant son champ d'application, rapport annuel d'information reprenant à l'occasion certains éléments prévus dans le projet de loi couvrant les années 1992-1994, mais jamais discuté par le Parlement, le *Livre Blanc* n'échappe pas à cette espèce de surenchère dont il est permis très sérieusement de douter de l'efficacité.

Il n'est pas initié si fréquemment un travail aussi important que la rédaction d'un *Livre Blanc* -vingt-deux ans séparent la parution des deux *Livres Blancs* que la France a pu consacrer à ce jour à sa Défense !-, pour que celui-ci n'établisse pas un bilan complet de la technique des lois de programmation militaires, et qu'il ne se montre quelque peu plus audacieux. D'autant qu'aujourd'hui, certaines évolutions sont tout à fait perceptibles en terme de planification générale. Elles tiennent essentiellement à la pratique de la contractualisation établie entre l'État et les régions qui se révèle aujourd'hui être la pierre angulaire de la planification et le seul élément porteur de la

¹⁹ A considérer en tous les cas l'analyse de J. Isnard: "A l'origine, le ministère du Budget et celui de la Défense s'opposaient sur la nécessité, pour le premier, de respecter la loi dite de maîtrise des dépenses publiques et sur la volonté, chez le second, de ne pas geler ou de ne pas réduire trop de programmes d'armement déjà engagés. Le résultat de cette divergence de points de vue entre les administrations impliquées est que la part des dépenses militaires dans le produit national brut devrait néanmoins être en déclin.", *Le Monde* du 17 mars 1994.

²⁰ Op. cit. pp. 143 et 144.

²¹ Cf. J.M. Boucheron, "*Rapport relatif à l'équipement militaire pour les années 1990-1993*", JORF, Documents, A.N. n 897, 9^{ème} législature, 1^{ère} session ordinaire, p. 145 et s. Chapitre intitulé: "*les programmations antérieures: une démarche nécessaire, une exécution incertaine*".

²² Première loi de programmes "*relative à certains équipements militaires*" (1960-1964) du 18 juillet 1960; seconde loi de programmes "*relative à certains équipements militaires*" (1965-1970) du 6 novembre 1964; troisième loi de programmes "*relative aux équipements militaires*" du 19 novembre 1970.

démarche: globalement ces contrats de plan sont respectés dans leurs dispositions financières et pas seulement pour des considérations d'ordre politique.

Il existe une incertitude quant à la nature juridique de ces contrats de plan qui ne permet pas a priori de les faire relever des contrats administratifs classiques. Des études récentes montrent que la matière est singulièrement en train d'évoluer²³. Ce sont là des données intéressantes qui auraient pu être explorées dans le cadre du *Livre Blanc* et adaptées aux spécificités de la programmation militaire: si le procédé du contrat de plan signé entre l'État et une entreprise publique est aussi légalement prévu, ne serait-il pas envisageable de concevoir des "contrats de programmation" passés entre l'État et les industries d'armement, permettant d'ailleurs de donner un contenu véritable à cette volonté du *Livre Blanc* de redéfinir leurs relations ? Il s'agirait en fait de transposer au domaine militaire le concept de contrat de plan, en cherchant à rapprocher définitivement le contrat de programmation du contrat de droit administratif à part entière: révisable en tout état de cause, susceptible de recours devant le juge administratif et d'indemnisation en cas de non respect des engagements souscrits, notamment des engagements financiers .

L'exercice du *Livre Blanc* n'est globalement pas satisfaisant à considérer les seuls aspects financiers de la Défense. Il aurait normalement dû se solder par une appréhension beaucoup plus crédible et plus approfondie des instruments juridiques qui budgétairement encadrent la matière. Cela semblait d'autant plus réalisable que le domaine militaire est parfaitement capable de suivre, voire d'initier, certaines évolutions budgétaires qui, à terme, restent fondamentalement nécessaires.

M.C.

²³ Cf. J.M. Pontier, "Contractualisation et planification", *RDP* 1993-3, p. 641 et s.

IV . DÉFENSE ET SOCIÉTÉ

par **Marc Watin-Augouard**, Lieutenant-colonel de Gendarmerie,
et **Bertrand Warusfel**, Rédacteur en chef de la Revue

1. L'esprit de défense

Le dernier chapitre du *Livre Blanc* a pour titre "*Défense et société*". Le découpage ainsi réalisé peut sembler artificiel puisque les rapports entre la défense et la société sont évoqués ou sous-jacents tout au long du document. Les menaces, le service national, l'effort de défense ne peuvent être étudiés sans qu'apparaisse le lien : la défense "de" et "par" la société. Ce chapitre, tel qu'il est construit, regroupe les "restes", c'est-à-dire les thèmes qui n'ont pas été abordés dans les pages précédentes. Pour autant, il n'est pas marginal si l'on en juge par son contenu. Sont en effet traités les relations armées-nation, le service civil, la défense civile, la défense économique, l'organisation interministérielle du renseignement et, enfin, la défense et l'opinion publique. D'emblée, une remarque s'impose : la défense civile et la défense économique sont survolées en six pages...! Pourtant, la globalité de la défense est un principe réaffirmé par le *Livre Blanc* et même renforcé, par le biais notamment d'un inventaire élargi des menaces. Bien que la gendarmerie, à titre permanent, et les armées, plus exceptionnellement, participent à la défense civile, cette disproportion est révélatrice de la part privilégiée que l'ouvrage accorde à la défense militaire. Il ne sera question dans ce commentaire que des rapports armée-nation et de l'action sur l'opinion publique, questions qui auraient pu être regroupées dans un même paragraphe intitulé "l'esprit de défense".

L'esprit de défense, dans sa conception républicaine, n'est qu'une forme d'expression de l'esprit civique. Il s'exprime, selon le *Livre Blanc*, à travers le tissu des communes françaises et de leur demi-million d'élus, "*vecteur puissant de l'esprit civique et de l'esprit de défense mêlés, réseau de développement sans pareil et levier puissant d'une incitation à l'effort commun de la Nation pour sa défense*". L'esprit civique se diffuse grâce aux liens qui unissent la Défense à l'Éducation nationale et aux Universités. Il s'explique enfin par une volonté

d'information et de dialogue suscitant un "*débat public où la Nation retrouve son Armée*". Cette analyse et notamment la dernière expression montrent que l'esprit de défense est conçu ici avec une approche restrictive. Il faut donc lire "esprit de défense militaire".

Le *Livre Blanc* propose quatre domaines d'action pour servir une politique de relations entre l'armée et la Nation : l'information, le resserrement des liens entre la société civile et le monde militaire, le développement de la recherche et de la réflexion et la revitalisation des réserves.

1.1. L'information de l'opinion publique

L'information de l'opinion publique doit être en premier lieu le fait du Parlement qui doit "dire l'effort que la nation est prête à consentir pour sa défense". Ce rôle revient également au Service d'Information et de Relations Publiques des Armées¹ (SIRPA) qui a un double rôle : promouvoir l'image des armées et gérer l'information au quotidien, singulièrement en période de crise. Depuis sa création, le SIRPA est progressivement passé du stade des "relations publiques" à celui de la communication. La création, en 1987, du Centre opérationnel de la presse internationale de défense (COPID) traduit cette évolution. Le *Livre Blanc* prend acte de l'importance de cette information au sein d'une démocratie et souhaite la recherche d'un juste milieu entre liberté et restriction totales. Les relations entre la défense et les médias sont au coeur d'une politique de communication. Les logiques suivies ne sont pas en tous points convergentes. Trois écueils sont à éviter : la surenchère favorisée par une concurrence entre les médias qui peut conduire à la recherche du sensationnel (on se souvient des premières heures de l'opération "Restore Hope"), le risque de manipulation (les évé-

¹ Le service d'Information et de Relations Publiques des Armées (SIRPA) est un organisme interarmées, directement subordonné au ministre de la défense, et dont les attributions sont fixées par le décret n°90-1013 du 14 novembre 1990.

nements de Roumanie en offrent un bel exemple) et l'emploi des médias comme soutien involontaire d'un terrorisme qui cherche d'abord à frapper l'opinion publique. S'agissant de la gestion de l'information directe, le *Livre Blanc* propose d'organiser un véritable partenariat entre le SIRPA et les journalistes accrédités défense² par le biais d'une "instance de concertation et de conseil". Transparence et confiance réciproque doivent dominer afin de favoriser la diffusion d'une information précise et claire écartant rumeurs, faux bruits, interprétations erronées. L'objectif est de faciliter le travail des journalistes, tout en préservant le secret et en protégeant les opérations en cours. Les "règles du jeu", que le *Livre Blanc* appelle de ses vœux, ne valent que si tous les intervenants y adhèrent. Compte tenu de l'internationalisation des circuits d'information, il suffit d'un franc-tireur à la recherche d'un "coup médiatique" pour que l'équilibre soit rompu.

1.2. Le dialogue entre la société civile et le monde militaire

Le *Livre Blanc* se borne à rappeler le rôle utile de l'Institut des Hautes Études de la Défense Nationale. Il ne cite ni le Centre des Hautes Études de l'Armement (CHEAR), ni l'Institut des Hautes Études de la Sécurité Intérieure (IHESI) qui, chacun dans leur domaine, contribuent à une meilleure approche commune des problèmes de sécurité. Ces organismes exercent une fonction importante, notamment parce qu'ils favorisent une connaissance mutuelle entre responsables ou futurs responsables de l'armée, de l'administration, du secteur privé. La vraie question que le *Livre Blanc* ne pose pas clairement est celle de la place du militaire au sein de la société. Ce thème est certes abordé incidemment, à propos du service national, avec le plaidoyer en faveur de la conscription, "meilleur gage de l'attachement de la nation et des citoyens à leur défense" (une armée de métier serait plus éloignée de la population). Il est également évoqué indirectement dans le chapitre relatif aux militaires de carrière, en particulier lorsqu'il est souhaité

² Les journalistes accrédités défense font acte de volontariat auprès du SIRPA. Après agrément, ils reçoivent une carte valable 5 ans. Ils sont conviés à toutes les manifestations organisées par la défense.

une limitation de leur cantonnement juridique aux seules situations justifiées par les caractéristiques et les risques de la mission.

1.3. La recherche et la réflexion

Les relations avec l'Education nationale et l'Université étaient presque inexistantes à l'époque où fut rédigé le précédent Livre Blanc (1972). A cette époque, la défense était un sujet tabou. Il est vrai que les événements de Mai 1968 étaient encore dans les esprits. Les saint-cyriens se faisaient parfois conspuer lorsqu'ils fréquentaient l'Université de Rennes. Dans les écoles, les uniformes étaient "interdits". Dans les années soixante-dix, sous l'impulsion de professeurs d'université (Jacques Robert, Pierre Dabezies, Bernard Chantebout, Jean-François Guilhaudis pour ne citer qu'eux), la défense a trouvé une place parmi les enseignements de troisième cycle, parfois même dans les programmes de licence ou de maîtrise³ : une place encore réduite, eu égard à ce que représente la part de la défense au sein de la fonction publique, dans le budget de l'État, dans l'industrie, dans l'économie, dans la sécurité intérieure (il est vrai que les débouchés offerts par de tels diplômes restent limités). Par ailleurs, des protocoles d'accord entre le ministre de la Défense et son homologue de l'Education nationale ont réduit les distances. Le premier, signé le 23 septembre 1982 entre MM. Charles Hernu et Alain Savary, s'ouvrait sur le constat suivant: "*l'éducation est un acte global qui n'est pas réductible aux activités scolaires, l'esprit de défense est une attitude civique qui n'est pas limitée aux activités militaires*". Depuis, s'observe un changement dans les comportements même si des barrières psychologiques persistent.

Le renouveau de la pensée stratégique est subordonné, selon le *Livre Blanc*, à un développement de la recherche et de la réflexion. Une telle proposition encourage les efforts entrepris, par exemple depuis 1982, par le Centre de Recherches Droit et Défense de la Faculté de Droit de l'Université de Paris V. Ses travaux répondent aux souhaits exprimés, no-

³ Certaines grandes écoles ont suivi cette évolution. Un catalogue des enseignements de défense dispensés dans les grandes écoles ou les universités est édité par le Secrétariat général de la défense nationale.

tamment la revue Droit et Défense, oeuvre conjointe d'universitaires, de professionnels du milieu judiciaire (magistrats, avocats), de policiers, de militaires des armées et de la gendarmerie. Le hasard veut que cette publication soit née au moment où commençaient à se réunir les groupes de travail sur le *Livre Blanc* auxquels ont été associés le directeur de la revue et son rédacteur en chef.

Pour qu'il y ait un échange, les militaires doivent participer davantage au renouveau de la pensée stratégique. Ils écrivent peu et interviennent rarement dans des colloques⁴. Pourtant, le statut général des militaires autorise ces derniers à s'exprimer librement, sauf lorsqu'ils traitent de sujets mettant en cause une puissance étrangère ou une organisation nationale ou évoquent des questions politiques⁵. Le problème relève plus de la pratique que du droit. Une lecture restrictive de l'obligation de réserve explique sans doute la faiblesse relative de la pensée militaire contemporaine.

1.4. La revitalisation des réserves

Dernier volet du rapprochement entre l'armée et la Nation, la réforme des réserves. Celle-ci, décrite par ailleurs dans le chapitre 6 du *Livre Blanc* consacré aux ressources humaines, a l'ambition de répondre au souhait de très nombreux réservistes, principalement officiers et sous-officiers, qui veulent contribuer concrètement à la défense. L'esprit de défense doit aussi se vivre en étant enrichi par l'action. La loi du 4 janvier 1993 permet notamment à des officiers et des sous-officiers de réserve, ayant souscrit un engagement spécial ou détenteurs d'une qualification profession-

nelle, de participer à la défense du pays, dès le temps de paix et plus particulièrement en temps de crise. L'armée de terre a déjà fait appel à cette ressource en Somalie ou en ex-Yougoslavie. Conformément au souhait exprimé par le sénateur Haenel chargé d'une mission de réflexion sur les réserves, une initiative est prise par la gendarmerie nationale : En juin et août prochain, à l'occasion des cérémonies marquant l'anniversaire des débarquements de Normandie et de Provence, des réservistes vont renforcer les états-majors et certaines unités, dont des brigades territoriales. En outre, pendant l'été, deux groupements côtiers, affectés par les migrations saisonnières, bénéficieront également de renforts. Au delà de ses avantages pratiques, ce rappel de réservistes, comme le pratiquent les autres armées, contribue à la "visibilité" de la défense, au même titre qu'une présence militaire répartie sur l'ensemble du territoire national.

Le *Livre Blanc*, à propos de l'esprit de défense, n'apporte guère d'idées nouvelles. Il dresse l'inventaire des voies et moyens existants et en conforte la pertinence. On pourra regretter qu'il ne soit pas fait état dans ce chapitre de la nécessaire cohésion sociale, terrain sur lequel germe et s'affermir la volonté de défense. L'actualité met en lumière les zones de fracture qui menacent la société française et donc sa capacité à résister. Le défi des banlieues, relevé par la politique de la ville, aurait dû trouver sa place dans cette réflexion. Il est vrai que le *Livre Blanc* n'avait pas pour objet de décrire d'une manière exhaustive l'ensemble des problèmes ayant trait à la défense mais d'ouvrir le débat sur la future loi de programmation militaire. L'esprit de défense ne se proclame pas par voie législative ou réglementaire. Il est la résultante de milliers d'initiatives individuelles ou collectives, publiques et privées. La revue DROIT ET DEFENSE en est l'un des plus récents exemples. Manquent encore un cadre, un souffle. Présentant le *Livre Blanc* devant les plus hauts responsables des armées, M. François Léotard avait déclaré: " *il n'est de défense - c'est-à-dire de résistance - que de l'esprit. Celle du corps est seconde. Elle ne peut se substituer à la première, elle ne peut lui apporter que le crédit et la forme dont l'esprit a besoin. Cet esprit, c'est d'abord celui de la Nation. Si elle n'est plus enseignée, si elle n'est plus pensée, si elle n'est*

⁴ Le colloque sur "Esprit et culture de la défense", organisé le 29 mars 1994 au Sénat, a vu cependant la participation de deux officiers: le général Lerche, secrétaire général de la défense nationale et le capitaine de Vaisseau O. Meniolle d'Hauthuille, chef du SIRPA. Les stagiaires de la 103ème promotion de l'école de guerre ont organisé, les 10 et 11 avril 1991, un forum sur le thème "quelle sécurité en Europe à l'aube du XXIème siècle ?" qui fut une démonstration magistrale de leur savoir-faire.

⁵ Article 7 de la loi n°72-662 du 13 juillet 1972, portant statut général des militaires et instruction d'application n°50.475 DN/CC du 29 septembre 1972. Sur le droit d'expression des militaires, il convient de se reporter au remarquable article du lieutenant-colonel Bruno Boubée - "La plume sans le masque" - *Le Monde* - 8 septembre 1993.

plus voulue - tous actes de l'esprit - alors elle s'effondre sans qu'il soit possible de la défendre contre elle-même." Un champ demeure ouvert pour la réflexion et l'action.

M. W.-A.

2. Défense civile et défense économique : la face cachée de la défense nationale

L'une des conclusions quasi unanime des débats menés lors de la préparation du *Livre Blanc* a été que la défense civile et la défense économique demeureraient - malgré l'ordonnance de 1959 - les parentes pauvres de la défense nationale. Nous en avons désormais une nouvelle preuve dans les quelques pages sans relief que le *Livre Blanc* a daigné leur consacrer.

Ces deux sujets, qui forment ensemble l'essentiel de la défense non militaire, étaient pourtant porteurs de nombreuses interrogations et, dans ces temps difficiles où la menace est diffuse, l'on pouvait espérer que ce *Livre Blanc* 1994 serait l'occasion de parachever le travail entrepris en 1959 : donner à la défense militaire de notre pays son pendant dans la société civile et le système productif. Il y a donc des raisons d'être aujourd'hui déçu et de croire qu'une chance a été perdue dans ces domaines pourtant stratégiques pour notre avenir.

Les questions à traiter et les propositions ne manquaient pourtant pas. Pour s'en convaincre, il suffit de se reporter à l'article stimulant et intelligent que le contrôleur général Ricalens, co-président de la sous-commission du Livre Blanc sur l'organisation de la défense, vient de faire paraître⁶ et dans lequel il développe, à titre personnel, certains des thèmes abordés et approfondis lors des travaux préparatoires. De tout cela, il ne reste dans le document final qu'un court exposé didactique (qui s'apparente souvent à un plaidoyer "pro domo", voire à la fameuse "méthode Coué") et quelques traces discrètes des grands sujets qu'il aurait fallu traiter au fond. Relevons-en quelques-uns.

En matière de défense civile, l'un des sujets centraux est celui de la contribution des Armées à cette forme parallèle de la défense. Il est paradoxal, en effet, que l'ordonnance de 1959 qui voulait développer les aspects non militaires de la défense nationale a été appliquée de telle sorte que dans tous les domaines de la défense et de la sécurité civile, ce sont au contraire les Armées qui ont été systématiquement mises à contribution pour des missions civiles (gendarmerie, unités militaires de la Protection civile, voire recours à la troupe lors de catastrophes ou de grèves). De plus, cette inversion du principe se heurte aujourd'hui à des problèmes de réduction d'effectifs et de moyens. La question méritait donc d'être traitée au fond tant dans ses aspects politiques, juridiques que financiers et budgétaires. Or, le *Livre Blanc* en reste à une simple déclaration d'intention qui paraît trop générale pour fonder un véritable changement de politique : "*ce rôle accru de la défense civile n'implique pas de confier aux armées des tâches qui incombent à d'autres. L'effort engagé doit justement permettre de leur demander des concours mesurés. Les armées ne doivent se substituer ni dans l'action sur le terrain, ni dans l'esprit des responsables et des citoyens, aux moyens de la sécurité civile*". Derrière cette réorientation de la défense civile vers les administrations civiles, il y a, notamment, un problème budgétaire qui avait amené certains à souhaiter la mise en place d'une véritable loi de programmation pour la défense civile : est-ce cela qu'a voulu évoquer le texte lorsqu'il affirme, avec sa retenue habituelle que l'évolution de la défense civile nécessite "*qu'un regroupement interministériel des divers budgets permette d'en rendre compte, dans un document particulier*" ?

L'organisation administrative et territoriale est une autre dimension de la défense civile qui mérite, à l'évidence, une mise à jour sérieuse. Là encore, le *Livre Blanc* a choisi d'effleurer le sujet plutôt que de le traiter réellement. Sur l'institution - fort dévalorisée, malheureusement, - des hauts fonctionnaires de défense (HFD), les bonnes intentions sont de rigueur : "*ils bénéficieront d'un pouvoir renforcé*". Nous n'en saurons pas plus. Sur le terrain, on réaffirme simplement que l'échelon le plus approprié à la coordination civile - militaire est celui de la zone de défense, mais rien n'est dit sur le rôle et la nécessité du maintien des

⁶ Philippe Ricalens, "Pour une défense économique et culturelle", *Défense nationale*, avril 1994, p. 47 et s.

autres cadres de la défense territoriale (département, région). De même, la DOT (curieusement évoquée dans ce chapitre de la défense civile) se voit incidemment relativisée ("*la pertinence du concept de défense opérationnelle du territoire ne s'impose plus aujourd'hui avec la même force*") sans pourtant être le moins du monde remis en cause.

Mais, plus encore, c'est dans le domaine de la défense économique que le *Livre Blanc* affiche ses limites. Dans les quelques pages sur la défense civile, en effet, les problèmes clés, bien que non traités, étaient au minimum abordés. Ce n'est pas le cas en matière de défense économique, malgré l'importance capitale de ce sujet pour la défense des positions internationales de la France et le maintien de ses capacités internes, à l'heure des accords du GATT et de la mise en oeuvre de l'Union Européenne. Une première section, ambitieusement dénommée "*Défense économique et construction européenne*" se contente de rappeler des évidences (le transfert des décisions au niveau européen, de nouvelles interdépendances, les difficultés créées par la libre circulation) avant d'affirmer que "*les impératifs de sécurité et les règles économiques entrent en contradiction*" et d'appeler - sans plus de précision - à la mise en place d'une "*défense économique européenne*" et à un "*ajustement des cadres juridiques des États-membres*" dans le cadre de l'Union Européenne.

Le second thème évoqué pourrait paraître, *a priori*, plus original puisqu'il s'agit d'affirmer que la défense économique doit être traitée de manière "*diversifiée*" et se concentrer sur quatre secteurs privilégiés : l'industrie d'armement, les services publics de base, les technologies duales et, enfin, les domaines non directement liés à la défense mais stratégiques pour l'indépendance économique (tels que la recherche fondamentale, l'ingénierie nucléaire, les banques de données). Cette typologie serait intéressante si la suite du texte définissait un tant soit peu la nature et les moyens de cette défense économique que l'on souhaite mettre en oeuvre dans ces quatre domaines. Malheureusement, le chapitre s'arrête là et le *Livre Blanc* ne fait aucun autre écho aux débats de fond sur les fondements mêmes de cette forme de défense : défense économique ou défense de l'économie ? primat du

consommateur ou soutien du producteur ?⁷ compatibilité entre les règles communautaires et nos dispositifs juridiques nationaux de défense économique ?..

3. L'organisation du renseignement

Concernant un sujet aussi central que le renseignement, dont les incidences touchent à la fois la défense militaire, la sécurité publique et la défense économique, le *Livre Blanc* se devait d'apporter une réflexion originale et de proposer des orientations. Il a pourtant choisi, là aussi, de réduire au maximum ses ambitions. Le titre donné à la partie du texte qui lui est consacrée (en dehors des quelques pages sur le renseignement militaire) est d'ailleurs révélatrice : "*l'organisation interministérielle du renseignement*", ce qui limite d'emblée le propos aux seuls aspects administratifs et intergouvernementaux de la question. Mais, même de ce point de vue, l'apport est limité.

Faisant fi des problèmes permanents et bien connus de la coordination interministérielle du renseignement et du reproche souvent formulé - et partiellement fondé - des insuffisances de notre système en ce qui concerne les nouvelles menaces⁸, les rédacteurs affirment un peu vite que "*le corps de doctrine national en matière de renseignement est conforme aux principes de l'ordonnance du 2 janvier 1959. La fonction de renseignement couvre ainsi l'ensemble des domaines de l'action gouvernementale*". Certes, les paragraphes suivants nuancent habilement ce propos quelque peu triomphaliste, puisque l'on souligne que les efforts des services doivent être "*poursuivis et intensifiés*" et que les nouvelles formes des problèmes contemporains "*pose à notre système de renseignement un véritable défi*".

Mais les recommandations n'en tirent pas toutes les conséquences. Seule est affirmée la nécessité de renforcer la coordination du renseignement au niveau gouvernemental (sans doute autour du Comité Interministériel du Renseignement, dont le rôle est souligné), d'améliorer "*la prépara-*

⁷ Ph.. Ricalens, idem, p. 57.

⁸ Voir sur ces questions notre article dans le précédent numéro de cette revue : Bertrand Warusfel, "Structures et évolutions du renseignement en France", *Droit et Défense*, 94/1, p. 26 et s.

tion des synthèses destinées aux autorités gouvernementales" et de faire bénéficier le renseignement "des ressources indispensables aux capacités qui lui sont demandées".

On comprend bien que dans ce domaine - plus que dans d'autres - le contexte de cohabitation oblige le Gouvernement à adopter un discours empreint de diplomatie mais cela se fait ici au détriment de questions importantes telles que l'animation du renseignement économique, la coordination du renseignement électronique, la formation au renseignement ou encore le contrôle des services par l'autorité politique. Espérons donc que le CIR renforcé, que semble annoncer ce *Livre Blanc*, pourra être l'instance de proposition nécessaire au traitement de tous ces aspects qui conditionnent l'efficacité et la crédibilité à moyen terme de notre appareil national de renseignement.

B.W.

CONCLUSION

Après presque trente-cinq années d'existence, la conception française de la défense nationale mise en oeuvre par l'ordonnance du 7 janvier 1959 méritait d'être mise à plat et confrontée aux évolutions radicales de notre environnement international. C'est la première et la grande qualité de ce *Livre Blanc* 1994 que de l'avoir réalisé.

On y trouve dans la plupart des domaines une photographie fidèle de l'état actuel des choses et souvent l'énoncé, plus ou moins détaillé, des grandes interrogations qui se posent aux responsables de notre défense. Cet exercice n'avait pas été tenté depuis qu'en 1972 M. Michel Debré avait rédigé - dans un tout autre contexte - le premier Livre Blanc qui consacrait l'arrivée à maturité opérationnelle de l'outil de défense conçu par le général de Gaulle.

Des mutations géopolitiques et des changements profonds de la société et de l'économie française étant intervenus depuis lors, l'exercice se devait d'être renouvelé et il l'a été courageusement en pleine période de doute intellectuel et de transition politique.

Cela dit, on pouvait s'attendre aussi à ce que ce *Livre Blanc* dépasse le stade du

constat pour tracer les voies du renouveau de la politique de défense. Cela n'a pas été, sauf exceptions, le cas. La lecture de ce texte nous fait comprendre à chaque ligne que c'est au pouvoir politique et à lui seul qu'il appartiendra de proposer à la Nation, le jour venu, les nouveaux choix stratégiques. Beaucoup plus modestement, le *Livre Blanc* 1994 se veut une simple "boîte à outils" pour les futurs décideurs. Il leur apporte un ensemble de fiches pédagogiques, rédigées avec l'assistance de tous les experts et fonctionnaires concernés, qui présentent une image du présent et quelques perspectives floues du proche avenir. Il ne fallait peut-être pas attendre beaucoup plus de ce texte et c'est sans doute à l'aune des décisions stratégiques qui seront prises d'ici quelques années qu'il faudra juger de son efficacité.

Il reste cependant aux juristes à exprimer un seul regret : celui de ne pas avoir trouvé dans ce rapport d'étape de notre défense nationale les points de repère juridiques qui serviront, demain, à faire évoluer l'organisation et les structures de la défense. L'ordonnance de 1959 et le dispositif administratif et réglementaire qu'elle a mis en place nécessitait - si ce n'est une refonte - tout au moins un audit approfondi. L'occasion était unique de faire réfléchir ensemble les fonctionnaires des différents ministères sur des enjeux aussi cruciaux que, par exemple, la conciliation des impératifs de défense dans le cadre du futur droit de l'Union Européenne ou encore la compatibilité entre la notion de défense nationale et celle, désormais inscrite dans notre Code pénal, de la protection des "*intérêts fondamentaux de la Nation*"⁹. Il faut espérer que la place, finalement mineure, qui a été réservée à ces questions dans ce *Livre Blanc* 1994 n'empêchera pas les autorités politiques en charge de la défense de mener dans un autre cadre cette nécessaire révision du contexte juridique de notre sécurité¹⁰.

Bertrand WARUSFEL

⁹ Cf. Marc Watin-Augouard, "Défense et réforme du Code pénal", *Droit et Défense*, 93/1, p. 28 et s.

¹⁰ D'ores et déjà, le ministre de la Défense a appelé les responsables de son ministère à "prolonger" le travail du *Livre Blanc* et à constituer, en ce sens, des groupes de travail restreints.