

SÉCURITÉ, DÉFENSE ET TERRITOIRE

APRÈS LA GUERRE FROIDE

par

Jean-Jacques ROCHE

Professeur à l'Institut d'Études Politiques de Grenoble

Membre du Centre d'Études de la Défense et de la Sécurité Internationale

Justificatif courant, la sécurité est un principe à géométrie variable aussi facile d'emploi que malaisé à définir. Malgré le pacte social qui délègue à l'État le soin d'assurer la sécurité de ses mandants, le terme est si ambigu que la Loi Fondamentale répugne à y recourir. L'article 5 de la Constitution de 1958 précise ainsi que le président de la République est "le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire, du respect des accords de Communauté et des traités" alors que le Premier ministre est, au terme de l'article 21, responsable de la défense nationale. Une seule Constitution française a eu recours à l'expression "sécurité extérieure", ou plutôt à son synonyme de "sûreté" : la Constitution de l'an III qui disposait que "le Directoire pourvoit, d'après les lois, à la sûreté extérieure ou intérieure de la République". Même si la "sûreté de l'État" est plus souvent invoquée, le concept paraît suffisamment flou pour que les légistes aient préféré définir ses modalités concrètes (indépendance nationale, intégrité du territoire, continuité des institutions, ...) plutôt que ses fondements.

Les théoriciens ont dès lors investi le domaine laissé en friche mais pour se heurter à leur tour aux mêmes problèmes de définition. Juristes, philosophes puis internationalistes ont, chacun à leur manière, contourné le problème pour tenter de le résoudre.

Les juristes se sont ainsi préoccupés en priorité de la souveraineté, et très accessoirement avec Charles Rousseau du

critère plus matériel de l'indépendance, pour circonscrire la notion de sécurité. Le caractère "suprême, spontané et libertaire" ¹ du pouvoir d'État leur a ainsi permis de préciser les contours d'une souveraineté "discrétionnaire et exclusive" qui s'incarne dans le droit de légitime défense, individuelle pour repousser une agression ou collective pour venir en aide à la victime d'une agression. L'exercice de ce droit permet ainsi aux États d'organiser à leur guise un service public de défense nationale. Dans un arrêt du 22 mai 1909, la Cour Permanente d'Arbitrage reconnut que l'existence même de ce service public entraînait *ipso facto* une compétence exclusive de l'État. La question relevait donc du droit interne et le droit international public s'est donc beaucoup plus intéressé aux modalités de coopération internationale concernant l'organisation de cette sécurité : sécurité collective, alliance, ... La sécurité n'était pour autant pas définie pour elle-même, les index des manuels renvoyant généralement à d'autres notions connexes (armement, maintien de la paix ...) qui appelaient à leur tour d'autres références (désarmement, sanctions, ...). Le droit de la guerre fut, il est vrai, beaucoup plus développé mais, comme le constatait Armelle Le Bras-Chopard, *le jus ad bellum, le droit de déclencher une guerre, qui pose le problème de la légitimité d'une guerre précise, même s'il n'est jamais négligé, s'efface au profit du jus in bello qui renvoie lui (...) à la question de la réglementation de la guerre, de la légalité dans la*

¹ René-Jean Dupuy, *Le Droit International*, Paris, Que sais-je ? 8ème éd., 1990, p. 34.

guerre" ². Cette difficulté qui se retrouve dans la très vague définition de l'agression présentée par la XX^{ème} session de l'Assemblée générale des Nations Unies en décembre 1975 fut ainsi la cause de l'échec de la conférence sur le désarmement organisée par la Société des Nations de 1932 à 1934 par suite d'une impossibilité à établir un lien contractuel unissant la sécurité au désarmement. Ces notions étant définies par le droit de manière tautologique, "*la raison d'État*", "*l'intérêt supérieur de la nation*" ou encore l'inévitable "*Secret Défense*" ³ se présentent dès lors comme les limites du droit qui s'efface devant les exigences imprécisées de la sécurité.

Les philosophes, pour leur part, ont préféré s'intéresser aux fondements de la guerre ou de la paix. Considérant avec Kant que la guerre "*est greffée à la nature de l'homme*", ou bien admettant avec Hegel le caractère légitime de "*cette nécessité spirituelle pour les peuples*" afin de préserver "*les eaux des lacs de croupir*", ils se sont référés à l'ethnologie pour apporter la preuve de sa régularité et à la morale pour envisager son possible contrôle. Mais, "*si tous les plans de paix qui nous ont été proposés au cours des siècles sont fondés, implicitement ou explicitement sur une théorie causale de la guerre*" ⁴, Gaston Bouthoul constatait en même temps que cette causalité était trop immédiate pour éradiquer définitivement les germes d'une violence protéiforme. L'unique moyen de la contrôler consista alors à imaginer avec beaucoup de précaution la fiction de la dévolution de son monopole à l'État : si "*la violence n'est pas l'unique moyen normal de l'État*", pouvait ainsi écrire Max Weber, elle constitue néanmoins "*son moyen spécifique*" ⁵. De

nouveau, les exigences de la sécurité étaient invoquées de manière indirecte mais aucunement définies dans une approche idéal-type dont le caractère général excluait qu'elle soit applicable à chaque cas particulier.

Les premiers théoriciens des relations internationales évitèrent tout aussi prudemment d'apporter une définition. Quoique postulant la normalité de la guerre, les réalistes des origines fondèrent leurs analyses sur la primauté de l'intérêt. Si "*le principal critère du réalisme en politique internationale est le concept d'intérêt défini en termes de puissance*" ⁶ selon la définition célèbre de Morgenthau, cet intérêt "*defined as power*" demeurerait aussi évident à la compréhension qu'énigmatique quant à son contenu. Il faudra attendre Raymond Aron pour que la sécurité devienne le corps central de la doctrine puisque "*dans l'état de nature (qui caractérise la vie internationale) chacun, individu ou unité politique, a pour premier objet la sécurité*" ⁷. Cependant, l'influence des critères immatériels sur les données matérielles interdisait à Raymond Aron de fournir une définition unique. Tout juste l'apparition du nucléaire lui permit-elle de formuler sa maxime centrale selon laquelle "*survivre, c'est vaincre*". De manière plus générale, l'auteur de *Paix et Guerre entre les Nations* préféra avoir recours à une définition négative - à savoir l'insécurité - pour exclure la possibilité de rationaliser cette quête de la sécurité. Aux origines du néo-réalisme, Kenneth Waltz procédera de manière aussi générale en postulant que le paradigme de la vie internationale devait être trouvé, non pas dans l'intérêt, mais dans la sécurité. Celle-ci demeurerait ainsi l'unique moyen de légitimer le monopole de la violence d'un État obligé de compter sur ses propres moyens dans un environnement anarchique ⁸.

Il faudra attendre le début des années 80 pour que soit publié un ouvrage uniquement consacré au thème de la sécurité. Dans

2 Armelle Le Bras-Chopard, *La Guerre - Théories et Idéologies*. Paris, Clefs, 1994, p. 38.

3 La notion de "Secret-Défense est aujourd'hui définie par l'article 413-9 du nouveau Code Pénal. Le "Secret-Défense" est aussi protégé par l'ordonnance du 17 novembre 1958 (qui exclut tout contrôle et enquête des commissions parlementaires en la matière), par la loi du 17 juillet 1978 (sur l'accès aux documents administratifs) et par la loi du 3 janvier 1979 (qui fixe à 60 ans la consultation des archives s'y rapportant). Dans son rapport de 1995, le Conseil d'État avait regretté que "dans plus d'un cas", son usage était entaché "d'un soupçon délétère" (Cf. également dans ce numéro, pp. 57-59).

4 Gaston Bouthoul, *La Guerre*. Paris, Que sais-je ? 1983, 7ème éd., p. 94.

5 Max Weber, *Le Savant et le Politique*. Paris, Plon, 1959, p. 112.

6 Hans J Morgenthau, *Politics among Nations. The Struggle for Power and Peace*. New York, Alfred Knopf, 1985, 6ème éd., p. 13.

7 Raymond Aron, *Paix et Guerre entre les Nations*. Paris, Calmann-Lévy, 6ème éd. 1968, p. 82.

8 Kenneth Waltz, *Theory of International Politics*. Reading, Addison Wesley, 1979, 250 p.

People, States and Fear, Barry Buzan considéra ainsi que la sécurité, au même titre que la paix, le pouvoir, l'amour ou la justice ou l'ensemble des paradigmes des théories des relations internationales révélaient plus les *a priori* des commentateurs qu'ils ne constituaient une base objective à l'analyse⁹. Se situant dans la mouvance de Kenneth Waltz, il se proposa de mieux cerner les différentes composantes de la sécurité en passant en revue l'ensemble des définitions couramment admises. Constatant l'extrême diversité des critères retenus, il en déduisit la faiblesse du caractère opératoire de la notion. Son travail consista dès lors à envisager les différentes acceptions de la sécurité tant au niveau infra-étatique qu'inter-étatique avant d'aborder le stade de la société internationale. Outre son originalité, cette démarche permit à l'auteur de moduler la notion d'anarchie internationale en anarchie mature et immature avant d'envisager de nouveaux mécanismes de mise en œuvre de cette sécurité via les "complexes de sécurité" inspirés des "communautés de sécurité" de Karl Deutsch¹⁰, puis ultérieurement avec son schéma de "sécurité globale"¹¹. Ce dernier s'inscrivait dans le prolongement de la "sécurité commune" popularisée par la Commission Palme de 1982¹².

Cédant à l'air du temps, Buzan donna cependant de la sécurité une définition très générale qui incluait cinq dimensions : politique, militaire, économique, sociale et environnementale. "*Security is taken to be about the pursuit of freedom from threat and the ability of states and societies to maintain their independent identity and their functional integrity against forces of change which they see as hostile. The bottom line of security is survival but it also includes a substantial range of concerns about the conditions of existence*"¹³. Cette

⁹ Barry Buzan, *People, States and Fear - An Agenda for International Security Studies in the post-Cold War Era*, Hemel Hempstead, Harvester-Wheatsheaf, 2ème éd., 393 p.

¹⁰ Karl Deutsch & S.A. Burrell, *Political Community and the North Atlantic Area*, Princeton (NJ), Princeton University Press, 1957, p. 5.

¹¹ Barry Buzan, *New Patterns of Global Security in the Twenty-First Century*, in *International Affairs*, 67-3, 1991, pp. 431-451.

¹² Palme Commission, *Common Security - A blueprint for Survival*, New-York, Simon & Schuster, 1982.

¹³ Barry Buzan, *New Patterns of Global Security in the Twenty-First Century*, op. cit., p. 433.

définition extensive doit ici être comparée à celle de Raymond Aron, à savoir : "*la politique semble avoir pour signification - idéal et objectif à la fois - la survie des États face à la menace virtuelle que crée l'existence des autres États*"¹⁴. La différence n'est pas seulement caractéristique de la distance séparant les réalistes des néoréalistes. Elle est avant tout significative d'un changement d'époque et des transformations du système international où le politique est désormais concurrencé par d'autres logiques, créatives d'autres problématiques, d'autres menaces et, par voie de conséquence, d'autres critères de la sécurité.

La question essentielle à laquelle nous sommes confrontés dans le monde de l'après-guerre froide consiste donc à préciser les nouveaux rapports unissant la sécurité à la défense, en distinguant ce qui menace la survie d'une entité politique et ce qui se rapporte simplement aux aléas de l'existence et de la vie en société. Il est bien évident qu'en fonction des références de chacun, les approches pourront être modulées à l'infini et que l'accord sera - aujourd'hui comme hier - impossible à obtenir sur une définition unique. Aussi, nous contenterons-nous ici d'étudier les mutations des critères de la sécurité dans l'après-guerre froide où la logique unitaire du politique est concurrencée par la montée en puissance de logiques économiques, culturelles ou sociales plus autonomes que jadis alors que les dangers clairement identifiés par le passé cèdent la place à des menaces diffuses.

Il apparaît ainsi que l'impossibilité de fournir une définition unique de la sécurité témoignait déjà par le passé de l'imprécision de cette notion alors même que la dilution des menaces impose plus que jamais de recentrer les études de défense sur leurs seules acceptions politiques.

¹⁴ Raymond Aron, *Mémoires*, Julliard, 1983, p. 454.

I. LA RELATIVISATION DES CHANGEMENTS

Le grand mérite du passé est d'offrir *a posteriori* une cohérence dont le présent est malheureusement dépourvu. Déjà, regrettons-nous, ces cinquante années de guerre froide "*si injustement vilipendées*"¹⁵ pour constater, à notre plus grand dépit, l'apparition d'un monde post-stratégique caractérisé par "*le transitoire, l'instable, le désarticulé et l'ambivalent*"¹⁶. "*L'irruption massive et incontrôlée des passions dans un monde qui nous renvoyait à une image d'ordre et de raison*"¹⁷ nous conduit non seulement à idéaliser un passé que nul n'a su prévoir mais également à attribuer au présent des caractéristiques si radicalement nouvelles que toutes nos références s'avéreraient obsolètes. Nous assisterions donc à la fin du système international apparu en 1948 et à la disparition progressive du tout politique caractérisé par la prépondérance de l'État assurée par une souveraineté qui lui donnait tout pouvoir dans le cadre de ses frontières. Dans cet environnement, la sécurité devient obligatoirement globale et les Nations Unies de subventionner via l'UNIDIR une étude consacrée aux aspects non militaires de la sécurité¹⁸.

Ce prisme de la modernité qui tend à attribuer au présent une spécificité inédite n'est guère nouveau. Si l'on se réfère aux difficultés de compréhension des règles de la bipolarité oubliées depuis l'antiquité grecque, on s'aperçoit que nos prédécesseurs ont, eux aussi, attribué au monde issu de la Seconde Guerre mondiale des caractéristiques d'autant plus originales qu'ils s'avéraient bien en peine de les décrypter. Il faudra attendre la fin de la

15 Yves-Marie Lauth, *La Planète Balkanisée*, Paris, Economica, 1991, p. 20. Voir également : John L. Gaddis, "The Long Peace : Elements of Stability in the Postwar International System", *International Security* vol. 10, n°4, spring 1986, pp. 99-142. Pour une autre vision nostalgique de la guerre froide, voir également : John J. Mearsheimer, "Why we will soon Miss the Cold War", *The Atlantic Monthly*, august 1990, pp. 35-50. Du même auteur : "Back to the Future : Instability in Europe after the Cold War", *International Security* vol. 15, n°1, summer 1990, pp. 5-56.

16 Zaki Laïdi, *L'Ordre Mondial Relâché*, Paris, Presses de la FNSP, 2ème éd., 1993, p. 30.

17 Marisol Touraine, *Le Bouleversement du Monde*, Paris, Seuil, 1995, p. 25.

18 Dietrich Fischer, *Nonmilitary Aspects of Security - A Systems Approach*, UNIDIR, 1993, 222 p.

période pour voir apparaître cet "*esthétisme de la guerre froide*" dont parle Zaki Laïdi¹⁹ pour rendre compte d'une période révolue où la centralité du politique fournissait une grille de lecture univoque, quoique pas toujours très claire. Aussi doit-on se montrer prudent lorsque l'on invoque l'originalité du modèle qui se dessine sous nos yeux et, malgré l'évolution évidente des approches de la sécurité, il convient de considérer que, tant par ses critères que par les moyens mis en œuvre pour l'assurer, celle-ci a toujours été projetée hors du territoire national et a dépassé le cadre strictement "*diplomatico-stratégique*".

1.1. Les critères de la sécurité

Les critères de la sécurité ont toujours fait l'objet d'une double évaluation, intérieure et extérieure. Les délimitations de compétence entre les services chargés d'assurer cette sécurité ont certes la frontière pour cadre juridique. Mais, entre la police et la gendarmerie, la DST et la DGSE, la CIA et le FBI, le MI-5 et le MI-6, les conflits de compétence ne nourrissent pas seulement l'imagination des émules de John Le Carré. Ils reflètent également l'imprécision du droit face aux exigences d'une mission multiforme qui, pour faire face à des menaces sans cesse renouvelées, impose de multiples entorses à des critères juridiques trop rigides.

1.1.1. La défense des intérêts vitaux

"*Le premier objectif de notre politique de défense demeure d'être en mesure d'assurer, seuls si nécessaire, la défense ultime de nos intérêts vitaux contre toute menace quelle qu'en soit l'origine*". Le Livre Blanc de la Défense de 1994 pouvait définir sans grande difficulté la mission assignée à l'institution chargée d'assurer la sécurité de la nation. Bien sûr, le rôle de l'armée ne consiste pas seulement à défendre un territoire, puisque parmi les quatre missions essentielles définies par le Livre Blanc figure la contribution aux actions en faveur de la paix. Néanmoins, même sous cette rubrique figure la nécessité de faire respecter la souveraineté française "*là où elle s'exerce, protégeant*

19 Zaki Laïdi, *Un Monde Privé de Sens*, Paris, Fayard, 1994.

ses ressortissants et ses intérêts, notamment ses approvisionnements". De fait, malgré la diversification des tâches assignées à l'armée, la préservation des intérêts vitaux demeure sa priorité.

Plutôt que de tenter de définir la notion d'intérêts vitaux, le chapitre 4 du Livre Blanc entreprit simplement d'en dresser l'inventaire dans une logique fonctionnaliste. Concernant la défense territoriale, deux types d'objectifs étaient identifiés.

Tout d'abord, préserver le territoire national contre toute forme d'agression, ce qui correspondait à trois missions :

- "(garantir) l'intégrité du territoire national, la liberté des citoyens, la souveraineté et les moyens de développement de la nation (...);

- "(contribuer) au maintien de la continuité et de la liberté de fonctionnement des institutions et du gouvernement en toutes circonstances, face à des menaces directes ou indirectes ;

- "(mettre en œuvre) la défense du territoire national, de ses espaces aériens et maritimes face à des menaces diversifiées incluant le terrorisme."

Le second objectif assigné aux forces armées visait à "assurer les tâches de service public, notamment en renforçant les moyens et les organisations normalement chargées de la défense civile du territoire, et en :

- "participant à la protection des organismes, installations ou moyens civils qui conditionnent le maintien des activités indispensables à la vie des populations et à leur défense ;

- "prenant, en matière de protection civile et à la demande des autorités compétentes, les mesures de prévention et de secours que requiert, en toutes circonstances, la sauvegarde des populations (catastrophes naturelles ou technologiques, risques majeurs) ;

- participant, le cas échéant, à la sécurité des pouvoirs publics et des administrations" ²⁰.

Cette énumération n'est guère originale en elle-même. Elle permet cependant d'énumérer les missions des organismes de défense qui, pour être traditionnelles, ne sont pas moins contraintes d'évoluer (interventions en cas de catastrophes technologiques, lutte anti-terroriste) pour faire face à des menaces sans cesse renouvelées. Il convient néanmoins de noter dès à présent que la mission des organismes de défense n'a jamais été circonscrite au domaine exclusivement militaire. La lutte contre la contrebande, la répression de la piraterie ou de la traite, la protection des biens contre le pillage (garde nationale aux États-Unis), le contrôle des émissions radio en pleine mer comme le sauvetage en mer ou encore le respect des règles sanitaires et phytosanitaires de la quarantaine ont toujours été considérées comme étant de leur ressort. De même, ces organismes de défense ont pu se voir attribuer des missions de police dans des circonstances exceptionnelles (guerre d'Algérie), ce qui contribue encore à brouiller les pistes quant aux critères matériels de la sécurité.

1.1.2. Sécurité et territoire

Même à se limiter à une conception traditionnelle de la sécurité, celle-ci n'a jamais été perçue dans le cadre strict du territoire national. Aujourd'hui à la mode, le terme de "projection" montre que la sécurité du territoire doit être envisagée par delà la frontière. L'Elbe plus que le Rhin constituait au temps de la guerre froide la ligne de front de l'armée française. Les FFA qui prirent la suite des forces d'occupation en Allemagne n'avaient pas uniquement pour raison d'être l'amitié franco-allemande. De même, le refus persistant de la France de ratifier le traité de Tlatelolco trouvait ses origines dans le principe d'unité territoriale du système de défense, qui souligne, si besoin est, l'élasticité du concept de territoire.

Ainsi l'Allemagne occidentale fut-elle au temps de la guerre froide au cœur du dispositif français de défense, comme

²⁰ Livre Blanc sur la Défense, 1994, chapitre 4, pp. 121-122.

aujourd'hui l'est la sécurité de la Méditerranée. Toujours en se référant au Livre Blanc, on peut ainsi constater que la seconde mission prioritaire confiée aux forces armées consiste à *"contribuer à la sécurité et à la défense de l'espace européen et méditerranéen dans la perspective d'une politique de défense européenne commune en :*

- *prévenant l'émergence de toute menace par la participation au développement de la stabilité en Europe, en Méditerranée et au Moyen-Orient ;*

- *contribuant à la prévention ou à la résolution des crises, notamment en prenant part à des actions militaires de nature, d'intensité et de durée variable ;*

- *favorisant le développement d'une identité européenne de défense en renforçant la coopération et les échanges dans tous les domaines avec nos partenaires de l'Union de l'Europe Occidentale ;*

- *en cas d'agression, en participant à la défense de l'Europe au sein de l'Alliance atlantique"*²¹.

Même en laissant de côté *"les actions en faveur de la paix et pour le respect du droit international"* qui participent à l'image de marque de la France - et donc de manière indirecte à sa sécurité -, il apparaît ainsi que le territoire national n'a jamais été la borne des politiques de sécurité. Comme il peut exister des agressions préventives (guerre des six jours) ou des armements défensifs facilitant l'offensive (réseaux ABM), la sécurité du territoire exige une projection vers l'avant que l'adage *"la meilleure défense, c'est encore l'attaque"* permet de vérifier. Les "dilemmes de sécurité" mis à jour dès 1951 par John Herz²² - et développés par Arnold Wolfers - attestent en ce sens de la complexité traditionnelle de l'équation "sécurité et défense".

Il convient enfin de remarquer que le droit international reconnaît la fluidité de la notion de frontière, notamment en matière

maritime. Déjà, la Convention de 1958 autorisait *"les États à y (en haute mer) faire des manœuvres navales durant lesquelles l'accès de certaines zones est interdite à la navigation"*. De la même manière, la coutume internationale étendue par les accords de Nyons du 14 septembre 1937 réprime les actes de piraterie en les plaçant sous la loi et la juridiction du capteur. Enfin, les atteintes à la sécurité de l'État permettent tout aussi légitimement à l'État menacé de continuer une poursuite engagée dans des eaux territoriales, voire d'arraisonner en haute mer tout navire engagé dans une action contre sa sécurité (affaire du *Virginus*).

1.2. Les moyens de la sécurité

De la même manière que les critères, les moyens de la sécurité n'ont jamais été pensés dans un cadre exclusivement national et militaire. Bien sûr, l'État s'en remet en priorité à l'institution militaire pour assurer sa survie, mais l'armée, fut-elle exclusivement défensive, a besoin de diversifier ses instruments d'action. En dehors de cette dissuasion unilatérale, il existe cependant d'autres moyens de coopération internationale qui, de l'alliance à la sécurité collective, permettent d'envisager le renforcement de la sécurité par des moyens non nationaux établis sur un territoire élargi.

1.2.1. Les moyens nationaux

Seul contre tous, l'État a pour fonction première d'assurer la sécurité. Si l'armée est son instrument de prédilection, il dispose cependant d'autres moyens, reconnus par la collectivité internationale, qui peuvent lui permettre de moduler ses politiques pour ne pas s'en remettre à la seule dissuasion. Acte unilatéral, la neutralité est à ce titre un instrument classique qui montre que, même envisagée sous ses seuls aspects militaires, la sécurité n'est pas pour autant l'affaire exclusive des militaires. Moyens militaires, politiques et juridiques se combinent sans que pour autant il soit besoin de faire violence au cadre classique de la sécurité.

Mais à considérer la sécurité sous ses seuls aspects militaires, on remarque également que les actions engagées ne ressortent pas uniquement du domaine des militaires, même si ceux-ci sont souvent les mieux

²¹ *Ibid.*, p. 122.

²² John Herz, *Political Idealism and Political Realism - A Study in Theories and Reality*. Chicago, Chicago University Press, 1951, pp. 3-4.

placés pour coordonner les moyens engagés et conseiller les autorités politiques dont ils dépendent. *Ex-ante* ou *ex-post*, avant une intervention directe ou après, la fonction militaire recoupe dès lors nombre d'activités civiles. Ainsi, la collecte de l'information est une activité aussi bien assumée par des organismes civils que militaires (DGSE et CFCE). Le rôle central de l'information, qui paradoxalement devient d'autant plus précieuse qu'elle est multiple, impose un traitement qui dépasse de très loin le cadre strictement militaire. Économique, politique ou sociale, elle permet tout aussi bien de prendre la mesure du moral d'une nation (l'un des critères de la puissance de Morgenthau) que de briser ses plans de défense. De Xénophon à Sun Tsu, la littérature militaire consacre une large place au rôle de ces espions dont l'activité n'est pourtant qu'accessoirement militaire. Les secrets d'État qu'ils tentent de percer ressortent rarement de la haute politique. Leur champ d'intervention est à la mesure des sociétés dans lesquelles ils s'immergent et si leur quête est aujourd'hui plus d'ordre économique que stratégique, leur mission première a relativement peu évolué puisqu'ils participent simplement de manière différente à la quête de la sécurité des États qui les paient ou les corrompent.

1.2.2. Les instruments de coopération

En dehors des moyens purement nationaux, l'État dispose également d'une large palette d'instruments de coopération avec d'autres États pour assurer sa sécurité. Ceux-ci sont de deux ordres.

Tout d'abord l'État peut s'associer à des nations amies pour créer une alliance. De nature purement défensive, l'alliance participe globalement aux mécanismes de la *balance of power* par lesquels deux nations ont toujours intérêt à s'associer pour réfréner les ambitions d'une tierce puissance. Cette coopération peut déboucher sur un mécanisme de sécurité collective par lequel la sécurité d'une nation participe à celle de l'autre. Rarement automatique (article V du Traité de l'Atlantique Nord), elle peut être bilatérale (Traité de Dunkerque entre la France et l'Angleterre du 5 mars 1947) ou multilatérale (OTAN). Rarement équilibrée, elle peut se présenter comme la transformation de mécanismes antérieurs de

domination (doctrine Monroe et TIAR ; protectorat et accords militaires de coopération de la France en Afrique). Impossible à mettre en œuvre sur une base trop élargie (échec de la SDN), elle ne reflète dès lors qu'une convergence temporelle d'intérêts concurrents, rapprochés par les besoins d'une sécurité améliorée.

Le second moyen de renforcer la sécurité par des moyens non nationaux consiste à s'associer avec ses adversaires potentiels de façon à combiner les avantages de la coopération et ceux de la dissuasion. Ce fut ainsi l'exemple des SALT et des START, et de manière plus générale, l'ensemble des traités de désarmement ou de contrôle des armements. Du traité de Washington de 1932 au traité de Moscou de 1972, l'objectif à atteindre consiste non pas à bâtir un monde désarmé mais au contraire à établir un minimum de coopération pour éviter les effets par trop déstabilisants des politiques d'armement. Amplifiés par les négociations sur les mesures de confiance issues du processus de la CSCE, ces procédés diplomatico-stratégiques participent ainsi à l'éternelle recherche d'une politique "rationnelle et raisonnable" qui conforte la sécurité relative des nations en leur faisant renoncer aux chimères de la sécurité absolue.

Ainsi, et pour résumer, il apparaît que le triptyque État, sécurité et territoire n'a jamais été conçu de manière purement nationale et exclusivement militaire. Si la protection du territoire est bien la finalité des politiques de défense, celles-ci ne sauraient se réduire à des postures strictement défensives qui, à l'abri de lignes Maginot toujours contournables, se fixeraient la frontière comme unique horizon. De la même manière, si la défense des intérêts vitaux est du ressort de l'autorité politique aidée par l'institution militaire, les moyens à mettre en œuvre se déploient dans tous les domaines d'activité où une nation a investi ses forces et dépassent de très loin le seul domaine diplomatico-stratégique, même s'il revient au politique d'en effectuer la synthèse.

II. SÉCURITÉ SOCIÉTALE ET DÉFENSE

Pour justifiée qu'elle soit, la diversification des critères de la sécurité pose la question de l'intérêt à agir et de la capacité à réagir. La disparition d'un adversaire clairement identifié et la "capillarisation" des menaces, altèrent incontestablement les conceptions classiques de la sécurité. Comme pouvait l'écrire Didier Bigo, les conflits contemporains "ont leur propre logique de plus en plus déconnectée des enjeux de conquête territoriale qui réglèrent les formes classiques de guerre et ils sont de plus en plus capillaires, moléculaires, au lieu d'être des processus d'agrégation et de mobilisation massive (...). Ce sont les retombées de ces divers conflits ainsi que l'action d'organisations clandestines usant de violence politique selon des répertoires d'action assez archaïques qui (font) le quotidien de la violence" ²³. Ce constat qui ne manque pas d'intérêt ignore cependant que la caractéristique première de la violence est de toujours évoluer, les acteurs choisissant d'y recourir étant placés dans l'obligation de trouver le terrain où leur adversaire du moment - avec lequel ils se trouvent en situation d'infériorité - est le plus fragile. Aussi, cette modification des règles du jeu, loin d'obliger "les bureaucraties de contrôle à se transnationaliser elles-mêmes, rendant le concept d'État plus obsolète" ²⁴ impose simplement

- 1) de définir les conditions nouvelles dans lesquelles un recours à la force s'inscrit dans le cadre de la légitime défense reconnue par le droit international,
- 2) de ne pas exclure *a priori* l'usage de la force au nom d'une idéologie qui privilégierait le moyen habituel de résorption des tensions internes aux démocraties (la prévention) au détriment d'une répression honnie.

23 Didier Bigo, "Dissémination de la violence et nouvelles formes de la sécurité depuis la fin de la Bipolarité", *Association Française de Science Politique*, colloque des 16 et 17 mars 1995, pp. 3-4 (voir l'adaptation sensiblement différente de ce texte in *Cultures et Conflits*, printemps - été 1996, pp. 397-418). Sous la direction du même auteur, voir : "Les conflits de l'après Guerre froide", in *Cultures et Conflits*, *op. cit.*, n°8, hiver 1992-1993. Voir également : Didier Bigo et Daniel Hermant, "La métamorphose des conflits" in *Études Polémologiques*, n°50, 2/1989.

24 Didier Bigo, "Dissémination de la Violence...", *op. cit.*, p. 9.

2.1. La confusion des critères

Dans un effort méritoire, le rapport Boucheron fait au nom de la Commission de la Défense nationale sur le projet de loi de programmation militaire 1992-1994 présentait un premier tome exhaustif de réflexions sur "la multipolarisation des risques" ²⁵. Alors qu'il avait fallu attendre la loi de programmation militaire 1984-1988 pour que, pour la première fois, l'ennemi soviétique fut nommément désigné, cette évolution accentuée par la chute du mur de Berlin remontait de fait à la période de la Guerre froide. On peut en effet dater ses origines au 15 mars 1953 lorsque Malenkov avait exposé la doctrine de "la coexistence pacifique" par laquelle, à l'ère du nucléaire, "la confrontation des idées" remplaçait la lutte armée. La guerre ayant été exclue sans que disparaisse l'affrontement, on assista à la montée en puissance des "stratégies indirectes" liées à la délégalisation progressive de la force et à l'intensification des rapports de force.

2.1.1. La délégalisation de la force

Sans être garantie par la règle de droit, la tendance à la délégalisation de la force trouve ses origines dans le maillage juridique enserrant progressivement la société des États et dans les attentes sociales expliquant l'énergie déployée pour élaborer des textes ne créant pas d'obligations juridiques trop paralysantes ²⁶.

Le postulat aronien d'un recours "légal et légitime" à la violence a incontestablement vieilli. Certes, aucun tribunal ne vient sanctionner le manquement à des obligations librement contractées par les États souverains, comme le montra la Conférence de Paris de janvier 1989 destinée à rappeler les obligations du Protocole de Genève de 1925 sans qu'à aucun moment l'Iraq n'ait été mis en

25 Rapport fait au nom de la Commission de la Défense nationale et des Forces armées sur le Projet de loi de Programmation militaire, *Assemblée Nationale*, n°2935, octobre 1992, p. 144.

26 C'est le thème plus général de la "gouvernance" transcrit en matière internationale par la théorie des régimes. Sur le "régime de la sécurité" voir Robert Jervis, *Security Regimes in Stephen D. Krasner, International Regimes*, Ithaca, Cornell University Press, 1983, pp. 173-194. Sur "le régime du désarmement" voir Jean-Jacques Roche, *Un Empire sans Rival - Essai sur la Pax Democratica*, Paris, Vinci, 1996, pp. 122-131.

accusation pour avoir eu recours aux armes chimiques interdites durant la guerre avec l'Iran. Tout juste la "gouvernance" internationale parvint-elle, après deux nouvelles attaques aux gaz durant la seconde guerre du Golfe, à compléter le texte de 1925 par la nouvelle convention de janvier 1993 interdisant la fabrication d'armes chimiques. De la même manière, l'avis de la Cour Internationale de Justice de 8 juillet 1996 considéra comme étant licite le principe de la dissuasion mais ne se prononça pas sur la légalité d'un éventuel emploi de l'arme nucléaire au regard du droit international²⁷. Cependant, le *jus in bello*, codifiant dans l'intérêt mutuel de toutes les parties le droit de la guerre s'est tellement développé que l'on peut se demander si la Convention du 10 octobre 1980 interdisant "les armes inhumaines ou causant des effets traumatiques excessifs" ne porte pas en germe une prohibition générale de la guerre. La diversification des normes, réduisant toujours davantage la souveraine liberté des États de se faire justice, pourrait ainsi progressivement déboucher sur l'instauration d'un *jus ad bellum*, édictant les critères de la guerre juste.

Quoique régulièrement bafouées, ces règles multiples et tatillonnes - qui allèrent jusqu'à interdire de placer des armes là où personne n'avait eu idée d'en entreposer (convention du 11 février 1971 sur l'interdiction de déposer des armes au fond des mers) - ne surgissaient pourtant pas du néant. Elles répondaient à une attente sociale liée à l'émergence d'une nébuleuse "opinion publique" internationale qui s'exprimait aussi bien à la tribune de l'Assemblée générale des Nations Unies que dans les multiples instances onusiennes consacrées aux problèmes du désarmement (Campagne mondiale du désarmement, Décennie du désarmement, Assemblées extraordinaires, UNIDIR ...) ²⁸.

La guerre n'a donc pas été définitivement mise hors la loi mais son emploi est devenu plus problématique, parce que moins "rentable". Le nucléaire comme les défaites d'Indochine, du Vietnam ou d'Afghanistan

jouèrent incontestablement un rôle dans cette transformation des mentalités qui contribua à frapper d'illégitimité la force des puissants. Joseph Nye prit acte de cette évolution en développant son concept de *soft power* (encore qualifié de pouvoir de co-option) opposé à la traditionnelle *hard power*²⁹. Cette "loi tendancielle à la réduction de la force employée" déjà constatée par Raymond Aron³⁰ suppose l'existence d'autres moyens que militaires pour défendre "l'intérêt ou l'honneur" d'une nation. "La confrontation des idées" au sens large donné par Malenkov débouche dès lors sur la disparition de la frontière autrefois plus nette entre la paix et la guerre, entre les civils et les combattants. Ce constat conduisit ainsi dès le début des années 50 un auteur comme Carl Schmitt à envisager que cette dilution de la violence entraînait une intensification des rapports de force certes moins belliqueuse mais tout aussi anarchique que les plus traditionnels désordres des nations³¹.

2.1.2. L'intensification des rapports de force

Cette intensification des rapports de force contribua grandement à brouiller les références. Alors que la clôture de l'espace et l'intensification des échanges déployaient la compétition des intérêts à l'échelle de la planète et multipliaient les sources et les causes de confrontations, elle participa à la diffusion des instruments de la rivalité entre États. La rentabilité attendue d'un recours à la force ayant été réduite par suite d'une augmentation des coûts d'engagement, on déplaça la compétition vers d'autres secteurs. La "démocratie de marché" s'accorda avec un retour au mercantilisme. On n'acheta plus la paix comme Louis XI pour mettre fin à la guerre de cent ans ; on exacerba la concurrence (thème de la compétitivité). Les rencontres sportives suscitèrent l'apparition de nouveaux combattants rompus aux techniques de la guérilla urbaine ; les festivals de cinéma se

27 Doc. Nations Unies, AG/51-218.

28 Hypothèse aussi bien reprise par Barry Buzan que par Hedley Bull, deux auteurs se situant dans la mouvance très générale du néo-réalisme.

29 Joseph S. Nye, *Le leadership américain - Quand les règles du jeu changent*, Presses Universitaires de Nancy, 1992, *Bound to Lead - The Changing Nature of American Power*, New York, Basic Books, 1990.

30 Raymond Aron, *Paix et Guerre entre les Nations*, op. cit., pp. 553-554. Raymond Aron prit néanmoins la précaution de relativiser cette loi à laquelle il ne souscrivait qu'avec réserves.

31 Carl Schmitt, *Der Nomos der Erde - Völkerrecht des Jus Publicum Europeanum*, Berlin, Duncker und Humblott, 1987, 2^{ème} éd., 308 p..

transformèrent en forums antihégémoniques ; le tourisme devint une cible privilégiée tant des investisseurs que des terroristes de tout bord (voir le touriste et le terroriste chez Rosenau) ; les guérilleros phagocytèrent les cartels de trafiquants ... La guerre totale céda la place à un antagonisme tout azimut. La violence s'estompa, la brutalité devint la règle. La sécurité physique était à peine moins menacée mais l'insécurité grandit. On avait rêvé d'un monde sans guerre ; on hérita d'un monde sans trêve.

2.2. Repolitiser la sécurité

Commentant l'expulsion en 1995 d'agents américains opérant sur le territoire français, le magazine *Newsweek* écrivait : "maintenant que la guerre froide est terminée, Washington réaffirme au monde qu'en politique étrangère, les affaires de l'Amérique sont les affaires"³². Deux nations politiquement et militairement alliées surprises à s'espionner n'était cependant pas très novateur. Les "malentendus transatlantiques" avaient connu d'autres causes. Inversement, la publicité accordée à ces pratiques admises, car réciproques, révélait un changement de perspective inquiétant. "Nos intérêts de sécurité nationale", poursuivait le même magazine en donnant la parole au Secrétaire d'État américain au commerce, "sont inextricablement liés à nos intérêts économiques".

La confusion des intérêts à agir semble ainsi déboucher sur une redéfinition de la politique extérieure qui, au nom d'arguments purement économiques, est tentée de faire fi d'amitiés anciennes établies sur des bases beaucoup plus immatérielles. Confondant l'allié d'hier avec le concurrent d'aujourd'hui, cette diplomatie risque ainsi d'être condamnée à suivre de manière erratique les fluctuations d'un marché global sur lequel elle n'a guère de prises au mépris de considérations plus éminemment politiques, quoique non quantifiables en termes comptables. Diluant les intérêts vitaux des nations dans un ensemble de considérations trop immédiates pour permettre d'élaborer une politique de sécurité qui ne se conçoit que

sur le long terme, il est alors possible de se demander si cette dépolitisation des enjeux sera en mesure de faire face à "la multipolarisation des risques".

2.2.1. Menaces, risques et survie

Sans doute peut-on légitimement parler de sécurité économique ou environnementale. La participation de chefs d'État ou de gouvernement lors du Sommet de Rio comme l'ordre du jour économique des rencontres internationales bouleverse le domaine de "la haute politique". Les nouveaux vecteurs de propagation d'épidémies et d'épizooties ou encore la perméabilité des frontières aux phénomènes mafieux, imposent de repenser les cadres d'action pour endiguer ces menaces plus diffuses : l'armée voit augmenter le nombre de ses missions non militaires, des acteurs privés sont appelés à participer à des missions de sécurité (compagnies aériennes et immigration clandestine) Il n'est pas certain pour autant que les multiples guerres du poulet et du soja élargissent le champ des études stratégiques. Il n'est pas plus prouvé que l'agressivité des exportateurs renforce la sécurité fondamentale des nations. Les exportations constituent à n'en pas douter des emplois, qui participent à leur tour à la bonne santé des nations. Le commerce est tout aussi classiquement source d'enrichissement et de puissance, comme il peut également être cause d'appauvrissement, voire de ruine. Néanmoins, des déficits cumulés de la balance commerciale ne constituent pas un danger immédiat pour la survie d'une nation et il est possible pour un État de se déclarer en faillite sans perdre pour autant le droit à l'existence. Son indépendance en souffrira à coup sûr ; sa souveraineté restera entière.

La sécurité d'une nation n'est pas le seul concept facile à reconnaître mais difficile à définir. Notion à composantes multiples, elle renvoie *in fine* à l'État dont la survie conditionne sa réalité. Considérer, comme le fit la Conférence sur les liens entre le Désarmement et le Développement réunie en 1987 par les Nations Unies que la sécurité "consists of not only military, but also political, economic, social, humanitarian and human rights and

³² *Newsweek*, 6 mars 1995.

ecological aspects"³³ est, dès lors, caractéristique d'une confusion de pensée qui place sur un plan équivalent des demandes de nature différente. Certes, l'État et ses organismes de défense peuvent être sources d'une insécurité intérieure sans commune mesure avec l'insécurité extérieure. Les 119 millions de morts causés par les conflits infra-étatiques du XX^{ème} siècle peuvent ainsi être comparés au 36 millions de victimes des guerres intermétalliques³⁴. Cependant, la communauté internationale, si souvent mentionnée depuis 1990, reste incapable de mettre en œuvre la *diplomatie préventive* préconisée par l'*Agenda pour la Paix* de Boutros Boutros-Ghali. L'ingérence n'a pas seulement failli ; elle a avant tout servi, comme dans l'ex-Yougoslavie, de cache-misère à l'impuissance de diplomates incapables de se résoudre à utiliser la force. Quelle que soit la nature des régimes en place - et même si l'État ne peut plus être systématiquement considéré comme étant "*honnête homme*" -, la pratique quotidienne de la vie internationale reste centrée sur la souveraineté qui interdit semblables intrusions. Les maux que l'on souhaiterait guérir par l'emploi d'une thérapie aussi incertaine, s'effacent devant les désordres incontrôlables provoqués par des interventions intempestives, fussent-elles menées pour de "*justes causes*". Comme jadis, quoique avec moins de certitudes, "*l'intelligence personnifiée de l'État*" (Clausewitz) demeure le seul rempart contre l'insécurité et s'il est possible de rendre ce rempart plus transparent, la communauté des États a montré qu'elle n'était pas disposée pour autant à réprimer les exactions commises derrière lui.

2.2.2. Reformuler le couple "ami-ennemi"

La question fondamentale qui se pose donc aujourd'hui ne consiste pas à savoir si le monde post- (stratégique, westphalien, réaliste, national) modifie les composantes de la sécurité. Celles-ci n'ont jamais été clairement établies et sont appréciées au cas par cas dans une logique strictement politique avec pour sanction toujours possible, le recours à la violence. La

perméabilité des frontières ou l'affaiblissement du politique modifient les grilles d'analyse et les capacités de réaction ; ils ne remettent pas en cause la primauté du politique qui soumet les passions des intérêts particuliers à la rationalité de l'intérêt général.

Confondre l'ami et le concurrent, est pourtant la caractéristique première de la diplomatie des démocraties. En se focalisant sur l'accessoire - l'économie, le culturel, l'environnement -, elles s'épargnent une réflexion politique impliquant des choix autrement douloureux que la fixation des taux de change ou les quotas de films étrangers à diffuser. Avides de profiter des "*dividendes de la paix*", elles en sont réduites à diaboliser leurs rivaux pour être en mesure de penser l'adversité. Pacifiques, elles se croient pacificatrices quand leur refus de recourir aux instruments de la coercition encourage tous les excès et tous les désordres. La guerre froide leur avait réussi mais la détente les prit au dépourvu. Capables de faire face à un ennemi menaçant leur existence, elles se révèlent inaptées à concevoir une confrontation ordinaire où s'estompe la délimitation entre la paix et la guerre. Volontiers consensuelles, elles doutent d'elles-mêmes aussitôt qu'on leur résiste. Fières de leurs principes, elles redoutent leur force. Alors, plutôt que d'employer leur puissance à promouvoir et leurs intérêts et leurs valeurs, elles se perdent en conjonctures dès lors que disparaît le cadre manichéen où leur bon droit ne faisait pas de doute. Dans une grande mesure, les débats actuels sur la puissance comme ceux concernant les nouvelles frontières de la sécurité participent à cette crise de conscience. Ils sont la preuve de la diffusion de l'esprit démocratique. Il n'est pas certain qu'ils contribuent à la pacification des relations internationales.

La sécurité n'a jamais bonne presse, la légitime défense est difficilement assortie de connotations positives et les politiques sécuritaires s'avèrent politiquement plus périlleuses que les politiques de prévention. Ceci est vérifiable à l'intérieur des nations démocratiques, comme dans leurs rapports avec l'extérieur. L'exercice du "*monopole de la violence légitime*" par des instances étatiques investies du devoir d'assurer la sécurité de leurs concitoyens est, il est vrai,

33 Cité par Dietrich Fischer, *Nonmilitary Aspects of Security - A system Approach*, op. cit.

34 Rudolph J. Rummel in *The United States Institut of Peace Journal*, septembre 1988, vol. 1, n°4, p. 6.

soumis aux demandes sociales qui, en démocratie, répugnent à recourir aux instruments de l'autorité. Le constat n'est pas récent et déjà dans sa *Démocratie en Amérique*, Alexis de Tocqueville pouvait constater que "*les hommes qui habitent ces pays divers, malgré la disparité des langues, des usages et des lois se ressemblent toutefois en ce point qu'ils redoutent également la guerre et conçoivent pour la paix un même amour*"³⁵. Il peut être alors tentant pour les hommes politiques de donner satisfaction à leurs électeurs en évacuant la dimension violente des relations internationales. Il peut être tout aussi tentant de théoriser une vision pacificatrice du monde où la complexité des problèmes exclurait la simplification réductrice du recours à la violence.

Outre le risque de voir se propager les désordres provoqués par des acteurs convaincus de la nécessité de la guerre juste et dont les demandes sont légitimées par la communauté internationale (le prix Nobel de la Paix à Rigoberta Menchú), ce type d'attitude amplifie la très classique "impuissance de la puissance". Noyant les responsabilités, il élude également le problème de la sanction en préférant ignorer que "*là où le blâme de la part de la collectivité vient à manquer, la compression des mauvais instincts cesse et les hommes se livrent à des actes de cruauté, de perfidie, de trahison et de brutalité qu'on aurait cru impossibles, à en juger uniquement par leur niveau de culture*"³⁶. Aussi, plutôt que de céder à une vision rousseauiste du devenir des nations, conviendrait-il plutôt d'accepter le caractère tragique d'une Histoire en devenir qui, pour être toujours en train de se faire, a tendance à manquer singulièrement d'imagination quant au choix de ses méthodes d'évolution. Il est dans ces conditions assez surprenant de constater que le nouvel État-Protecteur, qui se profile derrière l'ancien État-Providence, dépense plus d'énergie pour nous protéger contre nous-mêmes que pour adapter ses politiques de sécurité nous protégeant contre l'Autre.

J.-J. R.

35 Alexis de Tocqueville, *De la Démocratie en Amérique*, Paris, Gallimard, 1968, p. 301.

36 Sigmund Freud, *Essais de Psychanalyse*, Paris, Payot, 1978, p. 241.