

Débats & Opinions

FRANCE Comment basculer d'une culture de moyens à une culture de résultats ?

De la défense à la sécurité nationale (1)

PAR NICOLAS BAVEREZ *

[25 novembre 2003]

«Est-ce que le ministère de la Défense change assez rapidement pour s'adapter au nouvel environnement sécuritaire du XXI^e siècle?» Cette question, qui figure en tête du mémo adressé le 16 octobre 2003 par Donald Rumsfeld à ses principaux collaborateurs face à l'enlisement des États-Unis en Irak, s'adresse à l'ensemble des démocraties. Et notamment à la France qui s'est convertie à l'armée professionnelle en 1996, puis s'est engagée dans une relance majeure de son effort militaire à partir de 2002 sans débattre ni réexaminer au fond les principes, les schémas, les modes d'organisation et de gestion hérités de la refondation de la politique de défense décidée par le général de Gaulle au début des années 1960. D'où trois constats et trois propositions, afin d'essayer de sortir de la tyrannie de la non-décision en répondant à trois questions: que voulons-nous faire? avec qui? dans quel cadre?

1. La France aborde le XXI^e siècle sans disposer d'un système de défense cohérent et crédible. Un système de défense résulte de la combinaison d'un consensus politique, d'une doctrine stratégique, d'un appareil militaire et industriel. Or chacun de ces trois piliers a perdu de sa cohérence propre, tout en divergeant d'avec les autres.

Le consensus politique se situe en apesanteur par rapport aux nouveaux risques stratégiques, dès lors qu'il continue à reposer officiellement sur la dissuasion nucléaire qui est inadaptée face aux frappes terroristes et qui ne répond que de manière marginale aux menaces asymétriques ou à la prolifération des armes de destruction massive.

La professionnalisation précipitée a dissous le lien entre l'armée et la nation, au moment même où la protection de la population civile et du territoire retrouve une place centrale, comme le montrent les attentats du 11 septembre 2001. La défense n'est pas épargnée par la crise de légitimité du pouvoir politique, symbolisée par les manifestations de gendarmes en 2001 qui ont vu des militaires factieux remonter en uniforme et en armes l'avenue des Champs-Élysées sans autre sanction que de sabler le champagne avec leur ministre.

Enfin, la politique de défense se trouve en contradiction croissante avec les orientations d'une diplomatie qui, obnubilée par la volonté de s'opposer aux États-Unis au mépris de l'entente des démocraties, a renversé les termes de la ligne fixée par le général de Gaulle en 1962 lors de la crise de Cuba s'affichant désormais solidaire par temps calme et indépendante dans la tempête – et non plus solidaire dans la tempête et indépendante par temps calme –, et qui, soudainement touchée par la grâce du droit et du multilatéralisme, a basculé dans le pacifisme avec la déclaration du président de la République selon laquelle «la guerre est toujours la pire des solutions».

La doctrine est caduque parce que le principe de l'indépendance nationale qui s'incarne dans la dissuasion nucléaire est en décalage avec la société ouverte et plus encore l'engagement européen matérialisé par le grand marché, la monnaie unique, l'espace de Schengen. D'où un quadruple glissement, par retouches à la marge, qui a affaibli le concept de défense au lieu de le clarifier et de le rénover.

Sur la dissuasion tout d'abord, qui a fait l'objet d'inflexions successives, passant de la posture dite du «*faible au fort*» à celle du «*fort au fou*», avec son extension par le président de la République le 8 juin 2001 aux menaces bactériologiques et chimiques, puis par le premier ministre le 16 octobre dernier à une «*diversité de chantage et de menaces*» émanant d'États hostiles, avec également l'abandon du «tout

ou rien» pour l'introduction d'une flexibilité systématique dans le choix des cibles, la planification et l'exécution des frappes.

Sur la réorientation vers l'action et la projection de forces ensuite. Sur le rapprochement avec l'Otan initié à partir de 1996, alors que l'alliance est dévaluée par la doctrine Rumsfeld («*c'est la mission qui crée la coalition*») et perd de son caractère opérationnel pour devenir avant tout un instrument diplomatique de la relation américano-russe. Sur la défense européenne enfin, avec la création au sommet d'Helsinki en 1999 d'une force projetable de 60 000 hommes sans autorité politique ni concept d'emploi. De cette confusion croissante, la multiplication des éléments de projection est très révélatrice : au plan national, 15 000 hommes de la force d'action terrestre basée à Lille ; dans le cadre de l'Union, 60 000 hommes dédiés aux missions dites de Petersberg (maintien et rétablissement de la paix, opérations humanitaires et évacuation de ressortissants) ; au sein de l'Otan, 20 000 hommes de la Nato Response Force.

L'outil militaire et industriel est aujourd'hui largement obsolète. Les gains attendus de la professionnalisation et de la relance des moyens budgétaires ont été en grande partie annihilés par l'immobilisme des structures et des concepts. Depuis 2001, les Etats-Unis ont actualisé la *Quadriennial Posture Review*, la *Nuclear Posture Review*, la *National Security Strategy*, qui a notamment mis l'accent sur les menaces asymétriques et sur la notion de guerre préventive ; le Royaume-Uni a révisé la *Strategic Defense Review* arrêtée en 1998, en privilégiant les forces de réaction rapide et en créant une *Territorial Army* de 6 000 hommes pour répondre aux menaces terroristes.

La défense française continue à reposer sur un Livre blanc datant de 1994, un concept d'emploi et un modèle d'armée 2015 définis en 1997 et aujourd'hui hors de portée, ainsi que sur une organisation dont les principes ont été arrêtés par le décret du 18 juillet 1962, légèrement modifié en 1982 pour renforcer à la marge les compétences du chef d'état-major des armées. Là se trouvent les causes profondes de la dégradation des performances de l'outil militaire français, nettement déclassé par le Royaume-Uni en Europe et incapable d'effectuer la projection de 45 000 hommes en Irak, voire de rééditer le déploiement des 12 000 hommes de Daguet lors de la première guerre du Golfe.

Car, dans le même temps, la mobilisation des ressources vers la professionnalisation a entraîné un effondrement de l'entretien des matériels, la disponibilité des blindés légers étant réduite à 25%, celle des hélicoptères et des sous-marins d'attaque à 40%, celle des bâtiments de la flotte de surface à 50%, celle des avions à 60%.

L'outil industriel se trouve dans une situation tout aussi précaire, dont témoigne la faillite des arsenaux : Giat a absorbé plus de 4 milliards d'euros de dotations depuis douze ans sans disposer d'autre avenir que la liquidation ; DCN emprunte la même trajectoire, qui va mobiliser 1,2 milliard d'euros sans disposer ni d'un projet industriel ni d'un positionnement cohérents. Pis, dans les deux cas, la faillite financière a été associée à une perte du patrimoine et du savoir-faire technologique et industriel, dont l'incendie du *Jean-Bart* au sortir de plus de six mois d'entretien et de réparations constitue une nouvelle et navrante illustration.

Une autre preuve des dysfonctionnements du système de décision militaro-industriel est à chercher dans le dérapage des délais et des coûts des grands programmes : le char *Leclerc* a été mis en service en 1998 au lieu de 1991 pour un prix unitaire de 15,9 millions d'euros par engin contre 2,3 initialement ; le porte-avions *Charles-de-Gaulle* a été livré avec cinq ans de retard et plus de 500 millions d'euros de surcoûts ; le premier escadron de *Rafale*, prévu pour 1998, sera opérationnel en 2006 pour un coût de 150 millions d'euros par appareil, supérieur de 30% aux prévisions. Cela n'empêche nullement DCN de présenter actuellement un devis de 1,9 milliard d'euros pour un second porte-avions, dont le véritable prix est de l'ordre de 3 milliards d'euros.

Le système de défense se réduit désormais à un empilement de contradictions, qui n'est pas sans rappeler la situation des années 1930. Contradiction entre les options diplomatiques (droit, multilatéralisme, primat de la sécurité collective) et les principes stratégiques

(indépendance nationale, dissuasion, y compris du fort au fou), entre l'appel à une défense européenne et la rupture des engagements souscrits en matière de politique économique et industrielle. Contradiction du système militaire et industriel, qui revendique des capacités et des performances qu'il est incapable d'assumer. Contradiction vis-à-vis des citoyens qui ont été installés, comme au temps de la ligne Maginot, dans un sentiment illusoire de sécurité.

2. A structures et concept identiques, la relance de l'effort de défense est insoutenable et ne présentera qu'une efficacité limitée. L'accroissement du budget de la défense constitue, après la professionnalisation, une seconde occasion manquée pour repenser le système. D'un côté, la défense ne peut prétendre s'ériger en île, dans un Etat en ruine, qui cumulera en 2003 un déficit de 4,2% du PIB et une dette de 62% du PIB – la dette publique effective à la charge des contribuables étant proche de 1 700 milliards d'euros – dont le coût va exploser avec la remontée inéluctable des taux d'intérêt à long terme.

Est-il raisonnable en particulier que l'investissement public militaire, à 14,9 milliards d'euros, représente plus du triple de l'investissement civil ? De l'autre, après la loi de programmation centrée sur la professionnalisation des années 1997-2002, l'efficacité de la loi de programmation 2003-2008 conçue pour rattraper le retard accumulé dans le domaine des équipements paraît incertaine. D'abord 20% des crédits d'équipement restent affectés à la dissuasion nucléaire, qui ne devrait relever que d'un simple maintien de son potentiel. Ensuite, du fait de l'absence de choix et de l'accumulation des programmes, au terme de ces cinq années et de ces quelque 15 milliards d'euros d'investissements supplémentaires, rien ne permet d'affirmer que la France mettra effectivement en ligne les capacités qui lui font défaut dans le domaine de la protection du territoire et des forces (antimissiles, lutte contre les menaces NRBC, protection du groupe aéronaval), de la frappe en profondeur (*Rafale* nouveau standard, missiles de croisière), de la projection (A 400M), du renseignement (satellites).

Enfin, la hausse brutale des crédits n'a pas manqué de provoquer des effets pervers, dont le principal est l'explosion des coûts de maintenance, comprise entre 20 et 100%. Sans réformes profondes, la défense court le risque de devenir une nouvelle éducation nationale, qui boira les crédits budgétaires comme le buvard l'eau, sans amélioration significative de ses performances.

3. La défense, à l'instar des autres politiques publiques, doit basculer d'un fonctionnement clos, fermé et rigide, à un mode d'organisation ouvert et flexible, d'une culture de moyens à une culture de résultats, afin de prendre en compte les nouveaux risques stratégiques. L'originalité et la dangerosité du système géopolitique chaotique qui caractérise le début du XXI^e siècle proviennent de la coexistence et de la combinaison potentielle de quatre types de risques : la persistance des ambitions de puissance et des volontés impériales, dont l'emballement pourrait déclencher un échange nucléaire (Inde/Pakistan notamment) et qui interdit d'exclure la résurgence d'une menace majeure sur le continent européen (par exemple, du fait d'un dérapage de la situation en Russie ou de la montée en puissance de la Chine) ; le durcissement de conflits locaux à retentissement universel, Proche-Orient en tête ; l'enracinement du terrorisme de masse ; la prolifération des armes de destruction massive et des menaces NRBC dont disposent une trentaine d'Etats en dehors de ceux officiellement recensés.

D'où l'effacement des quatre frontières fondamentales qui ont structuré les systèmes de défense depuis le XVIII^e siècle : entre la défense et la sécurité intérieure, la lutte contre le terrorisme n'étant rien d'autre que de la guerre poursuivie par d'autres moyens ; entre le militaire et le civil, dans la mesure où les premières cibles du terrorisme sont civiles et que les crises modernes présentent un continuum entre la paix et la guerre (voir l'Irak avec trois phases, la première de préparation diplomatique et médiatique du conflit de l'été 2002 au printemps 2003, la deuxième et la plus réduite d'opérations militaires entre le 19 mars et le 1^{er} mai avec la proclamation de leur achèvement par George W. Bush, la troisième indissociable de la véritable guerre démarrant avec l'occupation militaire par les troupes de la coalition) ; entre l'étatique et le privé, à travers la multiplication des sociétés privées de services militaires (90 dont 35 aux Etats-Unis avec le groupe Halliburton très proche de l'administration Bush en tête), la création d'une galaxie de firmes privées relais de l'appareil de renseignement (In-Q-Tel, Carlyle, Texas Pacific, One Equity Partners), le nouveau rôle des réserves (5 000 hommes sur les 45 000

déployés en Irak par le Royaume-Uni) ; entre le national et l'international enfin et surtout, notamment en Europe à travers le grand marché, la monnaie unique et l'espace de Schengen.

* Economiste et historien.

- Suite et fin demain.