

Débats & Opinions

Défense Le passage d'une culture de moyens à une culture de résultats (suite et fin)

La sécurité nationale, un enjeu européen (2)

Nous publions la suite de l'article de l'économiste et historien Nicolas Baverez. Après avoir analysé l'état de la Défense nationale dans nos éditions d'hier, il se penche, dans ce deuxième volet, sur le nouvel objectif d'une politique de défense au XXI^e siècle : élever le «seuil de sécurité» des populations.

[26 novembre 2003]

4. Le concept de défense doit s'effacer au profit de celui de sécurité nationale. L'objectif de la défense dans le monde du XXI^e siècle pourrait être reformulé de la manière suivante : élever le niveau et le seuil de sécurité de la population française sur le territoire européen et dans la société ouverte. Ceci conduit à faire porter en priorité l'effort sur les principaux points faibles du système de défense actuel. Le renseignement tout d'abord, marqué par l'insuffisance des moyens, en augmentation de 30 à 40% au Royaume-Uni et en Allemagne, mais surtout par la balkanisation et le cloisonnement des services (DST, RG, DGSE, DRM, DPSD, Douanes...). La prévention et la lutte contre les menaces nucléaires, bactériologiques et chimiques : le plan Biotox s'est vu affecter 300 millions d'euros sur trois ans contre 1,3 milliard de dollars par an pour les Etats-Unis qui ont mis aux normes l'ensemble de leurs hôpitaux et stocké les médicaments nécessaires, alors que les lacunes françaises perdurent en termes de structures, de matériels, de produits, de mobilisation des compétences. La protection de la population et du territoire enfin, ce qui suppose une action de préparation et d'information d'une part, la création d'une réserve active sur le principe de l'armée territoriale britannique d'autre part.

En termes de structures, force est de constater que la constitution d'un ministère de la sécurité intérieure, plaçant police et gendarmerie sous une même autorité politique, constitue une première étape qui a fait les preuves de son efficacité. Cette évolution devrait être accélérée avec la fusion du conseil de défense et du conseil de sécurité intérieure en un conseil de sécurité nationale, dont le bras séculier serait le secrétariat de la sécurité nationale (actuel SGDN), placé directement sous l'autorité du président de la République. A l'autre bout de la chaîne, il conviendrait d'institutionnaliser les relations entre l'institution militaire et les entreprises, afin d'éviter que ne se renouvelle le paradoxe bosniaque, qui vit les soldats français défendre et gérer pendant sept ans l'aéroport de Sarajevo sans qu'il en résulte un seul marché de reconstruction pour l'économie nationale. Les opérations d'externalisation représentent de ce point de vue une occasion précieuse qui devrait permettre de faire converger les intérêts du ministère (amélioration du ratio coût/performances de certaines prestations, possibilité de mobiliser des réservistes au sein du secteur privé) et ceux des entreprises (accès aux marchés de la défense et de la reconstruction des pays en crise). Par ailleurs, il convient de tirer les conséquences de l'existence d'un marché privé des services militaires, en favorisant l'émergence d'opérateurs français (sociétés de services, fonds d'investissements mobilisables pour éviter la perte de compétences hautement stratégiques telles que celles de Gemplus ou Pechiney...).

5. L'institution militaire doit être profondément restructurée pour être mise au service de la sécurité nationale. Le général de Gaulle, le 22 juillet 1964, expliquait que *«l'armement atomique, c'est une affaire de 40 ans au moins ; pour le mettre sur pied, il nous aura fallu 15 ans, et il sera valide pour au moins 25 ans, sans doute davantage»*. De fait, 40 ans après, la dissuasion reste utile, mais ne peut plus prétendre à constituer le socle de la sécurité de la France. Le temps est venu de repenser l'outil militaire, à la fois pour le rendre plus réactif et performant face aux nouvelles menaces, pour l'amener à travailler avec les autres acteurs clés de la vie nationale et à partager avec eux les savoir-faire rares et coûteux qu'il maîtrise (programmation et planification, gestion de crise en environnement hostile, coordination de moyens lourds et déploiement rapide), pour améliorer sa productivité enfin.

Pour cela, il est indispensable d'actualiser les principes de la sécurité de la France, en s'engageant successivement dans un livre blanc, puis en redéfinissant le concept d'emploi et le modèle d'armée. L'organisation du ministère doit être refondue pour concentrer la chaîne de commandement et rationaliser les coûts, en s'inspirant de l'expérience britannique. D'où une autorité politique : le président de la République. Un commandement opérationnel unique : le chef d'état major des armées, au lieu de l'actuelle balkanisation entre les états-majors des armées de terre, de l'air et de la marine, dont le rôle serait à l'avenir limité à la préparation des forces et à la gestion des carrières. Un responsable organique, avec la fusion du secrétariat général et de la délégation pour l'armement, qui serait en charge du soutien et de l'environnement des forces. Celles-ci seraient réorganisées d'une part en groupements flexibles, disposant d'effectifs réduits mais avec un niveau d'entraînement très supérieur, aptes à diriger, structurer ou être intégrés au sein de dispositifs européens ou Otan, d'autre part en une réserve opérationnelle chargée notamment de la défense du territoire en cas de frappe ou d'attentat majeur. Sur le plan de la gestion, il est urgent de réintroduire l'impératif de productivité et la contrainte de contrôle des coûts dans les programmes et les activités militaires, ce qu'ont réussi les Britanniques en prévoyant, dans le cadre des opérations de financement privé (PFI) une économie de 2,5% par an des crédits militaires (- 6% pour l'entraînement des recrues, - 13% pour l'encadrement du ministère, - 20% pour la logistique). Ceci en conservant à l'esprit que les programmes PFI ou les nouvelles procédures comptables et budgétaires (LOLF) restent de simples outils qui n'auront de réelle efficacité que s'ils s'inscrivent dans un projet de modernisation du concept et des structures actuels de la défense.

6. La sécurité nationale est indissociable de celle de l'Europe. La défense européenne reste aujourd'hui enfermée dans une double impasse : intellectuelle avec la référence à des modèles d'intégration – Otan ou Communauté européenne de défense – qui remontent aux années 1950 et sont ancrés dans l'univers de la guerre froide ; politique avec le préalable empoisonné de sa situation vis-à-vis de l'Otan et des Etats-Unis. Là encore, nombre de difficultés peuvent être levées en partant à la fois d'une réalité et d'un objectif pratique. La réalité est celle du retrait des Etats-Unis du continent européen, du fait du changement de leurs priorités stratégiques, qui vont à l'Asie et au Moyen-Orient, du basculement de leur présence vers la partie orientale – notamment la Roumanie et la Bulgarie –, de la transformation de l'Otan d'alliance stratégique vers un outil de dialogue politique avec la Russie et les entités issues du démembrement de l'empire soviétique. L'objectif pour les Européens consiste à combler le vide stratégique qui en résulte en prenant en charge la sécurité du territoire européen, la gestion des protectorats des Balkans, la surveillance et la stabilisation de la périphérie immédiate du continent (frontières, approches maritimes et aériennes, Maghreb...). Au-delà chacun resterait libre d'intervenir pour son compte (en Afrique pour exemple), dans le cadre d'une coalition (en Irak par exemple) ou au service de l'ONU.

D'où trois axes d'action : sur le plan militaire, la capacité de planifier et conduire des opérations complexes en Europe et dans sa périphérie proche ; sur le plan de la sécurité, la protection des infrastructures essentielles (réseaux informatiques et Internet, places financières, systèmes de transports, production et distribution d'énergie, veille sanitaire et établissements hospitaliers...), la coordination accrue du renseignement, notamment au sein de l'espace de Schengen, dans la ligne du sommet de La Baule des 19 et 20 octobre 2003 ; sur le plan industriel, l'émergence d'un marché européen de la défense et l'engagement d'une politique volontariste pour fixer les pôles de compétence et assurer la veille dans les technologies décisives que les Etats-Unis cherchent à préempter (ainsi qu'ils l'ont montré avec le programme JSF qui a asséché les crédits de recherche-développement de l'aéronautique militaire européenne ou encore avec le rachat d'actifs hautement stratégiques – FiatAvio, HDW, MTU – par des investisseurs proches du Pentagone et des services de renseignement).

Dans le domaine de la sécurité où tout est art d'exécution, l'Europe à 25 est une chimère : la seule solution reste le directoire de puissances, dont le noyau dur serait composé du Royaume-Uni, de la France, de l'Allemagne, de l'Italie et de l'Espagne, puis peut-être de la Suède et de la Pologne. Ce dispositif serait compatible tant avec les principes de l'Otan qui, depuis le sommet de Washington en 1999, a reconnu l'existence d'une capacité européenne de défense qu'avec les règles de l'Union dès lors que le projet de Constitution intégrerait définitivement la planification et la conduite des opérations militaires parmi les coopérations renforcées. Il n'a rien d'utopique, puisque l'Allemagne s'est progressivement détachée des Etats-Unis depuis la chute du Mur et que l'armée britannique, qui avait déjà expérimenté

les travers de l'unilatéralisme américain dans les Balkans, sortira à la fois traumatisée et exsangue du borbier irakien (contrairement aux Etats-Unis, le Royaume-Uni ne dispose d'aucune capacité de relève de ses 45 000 hommes). De même qu'à Saint-Malo, en 1998, les Britanniques avaient tendu la main à la défense française, désorganisée par la baisse de plus de 20% de ses crédits en 1995 et par une professionnalisation précipitée, de même la France ferait oeuvre utile en prenant toutes les dispositions afin de faciliter la gestion de l'après-Irak pour l'armée britannique. A commencer par la relance de la coopération dans le domaine nucléaire et par la relève des troupes britanniques dans les Balkans.

Paradoxalement, dès que l'on contourne le blocage a priori autour des Etats-Unis et de l'Otan et que la décision politique se trouve clairement localisée et identifiée au sein d'un directoire restreint, les questions opérationnelles peuvent trouver des solutions relativement rapides et simples. Au lieu de créer un nouvel état-major intégré dupliquant le Shape de l'Otan à Mons, pourquoi ne pas doter d'une dimension européenne les structures de gestion des crises complexes dont disposent le Royaume-Uni et la France, notamment à Lille, et dont se dote actuellement l'Allemagne ? Au lieu d'imaginer de nouvelles formations, pourquoi ne pas utiliser en priorité les forces de réaction rapides nationales (FAT pour la France) et le réservoir de 60 000 hommes prévus par Helsinki ? Au lieu de formaliser de nouvelles règles, pourquoi ne pas européeniser les procédures Otan, et ce d'autant qu'elles ne sont plus en vigueur dans l'armée américaine ?

En 1958, il fallut huit ans au général de Gaulle, sur le fond d'une guerre coloniale, d'une quasi-guerre civile et d'une tentative de putsch, pour refonder la politique de défense de la France en la mettant en cohérence avec une diplomatie fondée sur le principe de l'indépendance nationale dans le cadre de la résistance des démocraties face au totalitarisme soviétique. L'effort financier de la nation n'a aujourd'hui de sens que s'il est pleinement efficace et dirigé vers l'amélioration effective de la sécurité des citoyens, ce qui passe par une révision générale des concepts et des structures de la défense. *«Vous n'êtes pas l'armée pour l'armée. Vous êtes l'armée de la France. Vous n'existez que par elle, pour elle et à son service»*, rappelait le général de Gaulle en 1962 aux cadres militaires pour souligner la nécessaire conversion d'une armée coloniale vers une armée technologique organisée autour de la dissuasion. De la chute du Mur à la relance budgétaire de 2002 en passant par la professionnalisation, la politique de défense s'est trop souvent enlisée au cours des dernières années dans un modèle d'armée fait pour l'armée. L'heure est désormais venue de repenser la défense pour la mettre au service de la sécurité de la France et de l'Europe.

A lire également

- La première partie de la tribune
-