

La distinction entre protection/projection : Des concepts stratégiques mis à l'épreuve janvier 2007

L'évolution du contexte international depuis 1994

Le Livre blanc de 1994, né de la chute du mur de Berlin et de l'éclatement de l'URSS, introduit quatre fonctions stratégiques dont la protection qui concerne la sécurité du territoire national et de la population (et qui inclue la notion de « projection intérieure », utilisée pour décrire le déploiement des forces à l'intérieur des frontières, départements et territoires d'outre-mer compris), et la projection qui recouvre l'ensemble des interventions conduites hors des frontières.

Face aux mutations profondes du contexte international observées depuis la fin des années 1990, la séparation traditionnelle entre les fonctions stratégiques de protection et de projection, c'est-à-dire entre sécurité intérieure et extérieure, tend aujourd'hui à être remise en cause. Cet effacement progressif de la frontière définissant les domaines de la protection et de la projection peut être expliqué par les tendances suivantes :

- Tout d'abord, les risques et menaces auxquels un Etat peut être exposé ont évolué dans le sens d'une globalisation et d'une déterritorialisation de celles-ci (ADM, missiles balistiques, crime organisé, terrorisme, les atteintes au patrimoine, immigration clandestine, catastrophes naturelles et industrielles...). Ces risques ne répondent plus de la logique des frontières territoriales et certains ne relèvent pas du domaine militaire.

- D'autre part, on assiste aujourd'hui à une superposition de strates décisionnelles qui dépassent le cadre national comme avec l'UE, l'OTAN, l'ONU et l'OSCE. C'est par conséquent le rapport entre les dimensions nationale et internationale de la politique de défense qui se trouve posé par le biais de nouveaux enjeux tels que le rôle de l'Europe de la défense, l'autonomie de la France dans la PESD et dans l'OTAN, une fonction de protection limitée aux frontières du territoire national ou aux frontières de l'Union européenne etc...

La difficile adaptation des fonctions stratégiques aux nouvelles réalités

La question de l'équilibre entre la défense du territoire et la projection extérieure de la puissance ou de la force militaire se trouve alors posé dans toute son acuité. Les fonctions de protection et projection ont considérablement muté depuis une décennie. La protection est passée de la traditionnelle défense générale du territoire, de ses frontières et de sa population, à la recherche d'une véritable « sécurité globale » pour l'ensemble de la société. Parallèlement, comme l'on considère qu'aujourd'hui la sécurité des populations est largement conditionnée par l'environnement international, la fonction de projection des forces armées à l'extérieur des frontières, menée par la Défense, s'est vue attribuer un rôle essentiel en faveur de la préservation de la sécurité des Français. Ainsi, Michèle Alliot-Marie a déclaré dans un communiqué du Conseil des ministres du 11 janvier 2006 : « La vocation première des engagements extérieurs des armées est d'assurer la protection de nos concitoyens, en France et à l'étranger. La prise en compte des menaces qui pèsent sur leur sécurité commence loin de nos frontières ».

L'imbrication entre protection et projection sur le terrain

L'interaction croissante entre sécurité extérieure et intérieure se retrouve également sur le terrain au niveau de la répartition des domaines de compétence au sein des forces armées et de gendarmerie qui ne répond plus du tout de la théorie.

En effet, les militaires sont amenés à opérer de plus en plus à l'extérieur comme à l'intérieur du territoire dans des missions de sécurité publique. Par exemple, l'engagement de l'armée dans l'application du plan gouvernemental de vigilance, de prévention et de protection face aux menaces d'actions terroristes (plan VIGIPIRATE) et des plans de protection et d'intervention contre le terrorisme (plans PIRATE) mais aussi lors d'évènements de grande ampleur comme l'organisation du sommet du G8 à Evian en 2003 ou le 60^e anniversaire du débarquement en Normandie en 2004.

A l'inverse, on observe un engagement grandissant de la gendarmerie, au domaine traditionnellement limité essentiellement au cadre national, sur des opérations à échelle internationale. En mars 2005, 1300 militaires de la gendarmerie étaient détachés ou affectés hors de France, la plupart afin de participer à des missions opérationnelles dans des zones en crises soit dans le cadre des résolutions du conseil des Nations Unies, soit pour assurer un renfort dans la sécurité des diplomates. A cela, on peut ajouter la création, en 2004, d'une force de gendarmerie européenne à laquelle participe la France et qui est exclusivement destinée à l'intervention sur les théâtres d'opérations extérieurs.

La distinction protection/projection :
Critiques et interrogations – une distinction toujours pertinente ?
janvier 2007

Un discours officiel prudent

Si dans le discours officiel, on retrouve le flou présent autour de la délimitation des domaines de compétence des fonctions de protection et de projection, l'existence des quatre fonctions stratégiques n'est pour autant pas fondamentalement remise en cause même si leur adaptation au nouveau contexte international est reconnue comme nécessaire. Michèle Alliot-Marie parle ainsi dans son discours prononcé le 20 juin 2005 à l'IHEDN de « la remise en cause de la séparation traditionnelle entre sécurité intérieure et extérieure » qui « nécessite aujourd'hui une prise en compte globale ».

Pour Jean-Pierre Raffarin, la protection intègre désormais davantage la spécificité des menaces qui pèsent sur les forces française déployées, le territoire et les populations françaises en France ou à l'étranger. De plus, les forces françaises doivent être modernisées dans les domaines de la projection et des moyens d'action dans la profondeur et être en mesure de participer à tous les types de missions de rétablissement et de maintien de la paix pour permettre de préserver l'autonomie de décision et d'action de la France et de conforter sa place dans le monde. Enfin, la gendarmerie devrait avoir une participation accrue dans les opérations extérieures

Quelques critiques parlementaires

Parmi les parlementaires, de gauche comme de droite, des critiques s'élèvent. Ils font remarquer que le Livre blanc de 1994 était basé sur la révolution stratégique des années 1990/1991, et que l'équilibre stratégique a depuis évolué. En particulier, ils font remarquer le nombre croissant des opérations extérieures. Si la dernière loi de programmation militaire a amélioré certains points du problème, d'autres persistent comme la confusion entre sécurité intérieure et sécurité extérieure. Toutefois, les parlementaires sont divisés sur la rédaction d'un nouveau Livre blanc car certains font remarquer qu'il ne serait pas souhaitable de figer les concepts stratégiques dans un contexte international qui évolue sans cesse.

Selon Pierre Lellouche (UMP), le problème réside dans le flou entre protection, projection et prévention : « à terme, il faudra mieux distinguer ce qui relève de la sécurité intérieure dans le sens police/gendarmerie, ce qui relève de la sécurité extérieure par la projection de forces et ce qui relève de la mission de défense du territoire. »

Pour Paul Quilès (PS), trois aspects apparaissent essentiels fin 2006 : le poids du référentiel stratégique américain, le retour durable des problématiques de prolifération nucléaire et la globalisation des questions de sécurité, à travers l'exemple de la sécurité énergétique. Ces différents aspects montreraient l'urgence qu'il y a à réexaminer à la fois les orientations de la politique de défense et l'affectation des crédits qui en découle. En effet l'affectation des crédits de défense dépend du poids respectif des missions de projection, prévention et protection. Or aujourd'hui selon lui les forces armées ne sont plus dans une posture d'attente comme au temps de la Guerre froide, mais dans une posture d'emploi, sur des théâtres complexes et divers. Cependant s'il est important de donner aux missions de projection les crédits qui leur sont nécessaires, le développement du terrorisme mondial fait qu'on ne doit pas pour autant réduire la place qui doit être accordée dans la politique de défense aux missions de prévention et de protection. Paul Quilès souhaiterait un débat profond sur les trois missions de projection, prévention, protection qui permettrait de mieux définir le format et les équipements des armées pour le futur.

Selon Jean-Claude Sandrier (PC), il faudrait réorienter la politique de défense française « en mettant en veille le nucléaire, en transformant la stratégie de projection copiée sur le modèle américain, en privilégiant la protection des populations et du territoire européens, en mettant en place une force européenne qui interviendrait selon des critères légitimés par une ONU démocratisée, en créant enfin un service volontaire civil et militaire. »

Enfin, Jacques Peyrat a lancé l'idée de charger la réserve opérationnelle des missions intérieures (tempêtes, pollutions consécutives aux naufrages, inondations, évacuation de zones sinistrées, gardiennage de centres de stockage, plan Vigipirate). Cette piste a cependant tout de suite été écartée par Michèle Alliot-Marie.

Le point de vue des armées

Si on observe l'émergence d'une réflexion autour des quatre fonctions stratégiques comme par exemple au CHEAr, dans sa grande majorité, l'armée ne semble pas remettre en question ces fonctions. Une explication pourrait être les intérêts en jeu dans les armées selon que l'une ou l'autre des fonctions stratégiques est mise en avant par les politiques. En effet, l'allocation des budgets, les opérations de chaque armée, l'utilité des armes et des véhicules sont en effet définies selon celles-ci. Par exemple, lorsqu'on attribue les budgets, l'air et la marine profitent de la centralité du concept de dissuasion dans la doctrine française, au détriment de l'armée de terre, pourtant celle qui intervient le plus aujourd'hui.

Selon l'amiral Girard, une certaine porosité, une interdépendance, voire une certaine confusion entre les quatre fonctions stratégiques se manifestent aujourd'hui. Aussi un nouvel équilibre et de nouvelles priorités entre fonctions stratégiques, elles-mêmes à repenser sont à établir aujourd'hui.

En ce qui concerne la projection, si elle a paru recevoir l'essentiel des réflexions et des priorités dans la réorganisation de la Défense du début des années 90 pour des raisons techniques, l'interventionnisme n'est pas selon lui « l'Omega de la Défense ». Dans le futur, il faut selon lui tenter d'eupéaniser nos fonctions stratégiques nationales même si ce processus a ses limites. La distinction entre protection et prévention doit disparaître et être assumée pour l'Union par l'ensemble des pays européens. Pour ce qui est de la projection, des coalitions ad hoc de pays européens peuvent continuer à agir sous l'égide de l'Union.