



# LES ENGAGEMENTS STRATEGIQUES FRANÇAIS : NOUVEAUX REGARDS

Eléments de réflexion pour l'actualisation du  
Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale

JOURNEE DES JEUNES CHERCHEURS DE  
L'IRSEM

24 novembre 2011

**AVERTISSEMENT**

Les opinions émises dans ce document  
n'engagent que leurs auteurs.  
Elles ne constituent en aucune manière  
une position officielle du ministère de la défense.

# INTRODUCTION

A l'occasion du lancement des débats sur la révision du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale (LBDSN) de 2008, l'Irsem a consacré, le 24 novembre 2011, une journée d'étude sur l'actualisation des engagements stratégiques français face aux nombreux changements intervenus dans le contexte géostratégique mondial. Les interventions menées pendant le colloque sont rassemblées ici et sont le fruit des réflexions de jeunes chercheurs rattachés à l'institut, pour la plupart doctorants ou jeunes docteurs civils, experts des questions stratégiques contemporaines. Cette journée participe de l'une des missions majeures de l'Irsem, à savoir le développement des liens entre monde universitaire et monde de la défense. De la sorte, cette contribution permet de présenter, en amont des élections présidentielles et législatives de 2012, une vision critique et novatrice des ambitions stratégiques françaises à l'heure de la multiplication des tensions régionales, des crises économiques et de l'émergence de nouveaux défis. La journée s'est organisée autour de quatre panels, les deux premiers permettant de clarifier l'environnement stratégiques, les deux suivants interrogeant la manière de rationaliser les actions stratégiques.

**Matthieu Meerpoel** (Université Lille II) a ouvert le premier panel avec une intervention sur le défi que représente aujourd'hui, pour les pouvoirs publics français, la gestion sécuritaire des risques naturels et technologiques. Pour cela il a remis en question les projets proposés par le derniers Livre blanc dont celui d'une coopération renforcée avec le partenaire européen et qui se heurtent aujourd'hui au manque de pouvoir décisionnaire de la France. **Grégory Daho** (Université Paris I Sorbonne) a soumis ses réflexions sur les transformations structurales du champ de la défense en France depuis les années 1990 en opérant une déconstruction des discours sur le « désordre international ». L'objectif était de comprendre comment le champ de la défense s'est peu à peu reconfigurer en champ de la sécurité nationale. Ensuite, **Jean-Baptiste Beauchard** (Université de Poitiers) revient sur l'actualité dans l'arc de crise proche-oriental et a proposé une lecture micro des tensions actuelles dans la région. Il a également présenté certaines solutions pour le positionnement français face à ces évolutions stratégiques. Enfin, **Sonia Le Gouriellec** (Université Paris V) a examiné la stratégie de lutte contre le terrorisme appliquée au cas de la bande sahélienne. Au vue de l'évolution de la situation depuis 2008 et en tirant les leçons de l'expérience somalienne, elle a recommandé une reconsidération de la présence et de l'action française dans la zone.

La deuxième table ronde a attiré l'attention sur les responsabilités et les ambitions actuelles de la France à la fois au niveau international et au sein de l'Union Européenne. **Ilinca Matthieu** (Université Clermont-Ferrand I) est revenue sur la cinquième fonction stratégique du LBDSN de 2008, l'action extérieure, et sur les problèmes de sa légitimation auprès de la nation au travers de « valeurs » particulières. Elle a proposé une clarification de la nature des valeurs portée par la France afin de favoriser l'adhésion des citoyens aux opérations extérieures. Ensuite, **Magali Dupetit** (Sciences Po Paris) a présenté le cas de la coopération franco-chinoise en matière environnementale afin de mesurer l'application des réponses proposées en 2008 pour la redéfinition des fonctions stratégiques françaises face à la montée de nouveaux défis sécuritaires globaux. Enfin, **Samuel Faure** (Sciences Po Paris), a apporté une contribution à la réflexion sur la dimension européenne de la politique de sécurité et de défense française en dressant un bilan des trois dernières années et en formulant des recommandations ayant trait aux modèles d'intégration européenne promus par la France (quelles Unions ?) et aux leviers d'action (quels moteurs ?).

La deuxième partie de la journée a été consacrée aux manières susceptibles de rationaliser les actions stratégiques d'une part en clarifiant une stratégie pour l'action, d'autre part en traçant les perspectives de la réforme. **Olivier Schmitt** (London King's College) a invité à une réflexion sur les modèles de coopération militaire internationale et leurs implications pour la politique de défense et de sécurité française. Puis, **Radidja Nemar** (Université Paul Cézanne Aix-Marseille III) a analysé le cadre d'action de la construction de l'Etat de droit à partir des opérations de stabilisation et de reconstruction post-confliktuelles. Enfin, **Camille Sicourmat** (Université Clermont-Ferrand I) a traité de la contre-insurrection – terme que le LBDSN de 2008 n'emploie pas, lui préférant celui de « stabilisation » – en Afghanistan en questionnant les perspectives françaises, sur le terrain.

La dernière table ronde a été l'occasion de tracer des perspectives concernant la réforme. **Félix Blanc** (EHESS) a interrogé le caractère achevé de la réforme sur le contrôle parlementaire des opérations extérieures en développant deux points : le droit d'information du parlement (principe de transparence mis en œuvre par l'alinéa 2 de l'article 35) et la

nécessité d'obtenir son consentement pour prolonger les opérations extérieures après plus de quatre mois (alinéa 3 de l'article 35). Ensuite, **Benoist Bihan** (Université Paris I) a traité des marges de manœuvre qu'ont les armées françaises pour préserver leur efficacité opérationnelle, dans un contexte contraignant d'austérité budgétaire. Enfin, **Alicia Paya Y Pastor** (Université Lille II) a traité de la gouvernance des réserves en répondant à la question de la redéfinition des missions de la réserve.

# LES MISSIONS DE SECURITE CIVILE AU SEIN DE LA STRATEGIE DE SECURITE NATIONALE : PRECONISATIONS ET REALITES

## Propos introductifs

« *Mieux vaut prévenir que guérir* ». Ce vieil adage prônant la prévention à la guérison des maux s'applique pleinement lorsque l'on analyse les orientations fixées par le livre blanc sur la défense et la sécurité nationale. A la différence que pour ce rapport la guérison est toute aussi importante que la prévention. Autrement dit, pour le livre blanc, l'approche anticipative est toute aussi importante que les capacités opérationnelles et organisationnelles de gestion de crise lors de la survenance d'une crise et de retour à la normale après la survenance d'une catastrophe.

Le livre blanc qui a pour vocation d'établir de nouvelles lignes de conduite, un nouveau « tableau de bord » en matière de défense, réunit pour la première fois, cette première mission régaliennne, ce devoir de l'Etat, aux aspects de sécurités intérieure et civile. La nouvelle stratégie de sécurité nationale comprend en effet, deux politiques – la politique de défense et les missions de sécurité intérieure et de sécurité civile – ayant certes des objectifs par essence différents, mais qui ont vocation à être complémentaires dans certaines situations. L'objectif du livre blanc est de consacrer l'interconnexion et l'interopérabilité des forces civiles et militaires, en rappelant que les forces armées ont à leur disposition des moyens, humains et matériels, des compétences organisationnelles et opérationnelles, leur permettant de jouer un rôle incontournable dans certaines missions de compétence traditionnellement civile et d'être par conséquent, un acteur de premier rang, concernant les missions de sécurité civile. Dorénavant, l'interdépendance entre les objectifs de défense et de sécurité est consacrée au même titre que celle liant les forces civiles et militaires dans l'accomplissement de ces missions.

La sécurité civile possède des missions propres et distinctes de celles de la sécurité intérieure. Si cette dernière vise des menaces intentionnelles pouvant survenir sur le territoire national, la première concerne quant à elle, des risques accidentels et non intentionnels. La sécurité civile a « *pour objet la prévention des risques de toute nature, l'information et l'alerte des populations ainsi que la protection des personnes, des biens et de l'environnement contre les accidents, les sinistres et les catastrophes par la préparation et la mise en œuvre de mesures et de moyens appropriés relevant de l'Etat, des collectivités territoriales et des autres personnes publiques et privées*<sup>1</sup> ». Néanmoins, le livre blanc apporte une mission supplémentaire à celle établie législativement, avec l'objectif de protection des institutions publiques, des secteurs qualifiés de « vitaux » et de leur fonctionnement régulier.

Les risques visés par la sécurité civile font partie des menaces les plus importantes recensées au sein de ce rapport. En effet, que ce soit le risque pandémique<sup>2</sup> ou les catastrophes naturelles<sup>3</sup> et industrielles<sup>4</sup>, ils ont tous une place prépondérante au sein de cette hiérarchie des risques et menaces puisque, étant tous de probabilité et d'ampleur, moyennes à fortes, ils représentent une menace de premier ordre pour laquelle les pouvoirs

<sup>1</sup> Définition donnée de la sécurité civile à l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile.

<sup>2</sup> Qui ne sera qu'indirectement analysé dans le cadre de cette étude.

<sup>2</sup> Qui ne sera qu'indirectement analysé dans le cadre de cette étude.

<sup>3</sup> Les catastrophes naturelles sont doublement représentées dans le cadre de ce recensement des risques puisque des développements particuliers concernent les catastrophes naturelles susceptibles de survenir dans les DOM/COM.

<sup>4</sup> Qu'il convient d'élargir à la catégorie plus globale des catastrophes technologiques.

publics ont une obligation juridique et morale de bonne gestion. Cette mission est d'autant plus difficile à réaliser dans de bonnes conditions que « *le territoire et la population sont exposés à la possibilité de catastrophes naturelles dont les effets changent progressivement d'échelle<sup>5</sup>* », et que « *l'impact d'une catastrophe [naturelle ou technologique] serait d'autant plus profond que l'évolution démographique a entraîné des concentrations de population dans les zones urbaines, avec pour conséquences un risque d'augmentation du nombre de victimes et des difficultés majeures pour évacuer et porter assistance aux blessés<sup>6</sup>* ». Ces événements désastreux risqueraient selon le livre blanc, d'occasionner des désorganisations sociales majeures qu'il convient de prendre en considération.

Pour cela, le livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, afin d'optimiser la réponse préventive et la gestion critique de tels événements, établit un arsenal de mesures tendant à réduire l'impact d'une catastrophe pouvant frapper le territoire national et prônant le renforcement des capacités de résilience des pouvoirs publics et plus globalement de la nation toute entière. Néanmoins, ces mesures et préconisations nécessitent une analyse approfondie afin de déterminer leur efficacité, leur gain potentiel sur les mécanismes de sécurité civile et leur possible réalisation. Alors, trois ans après sa publication, il convient de faire un retour sur les mesures édictées dans ce rapport et de s'interroger sur les apports réalisés et sur la préconisation d'éventuelles mesures complémentaires.

### **Des préconisations touchant tous les aspects de la sécurité civile**

Les missions de sécurité civile constituent certes un pouvoir régalién de l'Etat, mais représentent bien davantage une obligation à sa charge. Les vulnérabilités ciblées et concernées par ces types de risques sont primordiales. La protection des personnes, la sauvegarde de leurs biens et de l'environnement, le maintien du bon fonctionnement des institutions constituent les premiers enjeux que les forces armées et de sécurité doivent garantir.

Pour permettre une optimisation et une plus grande efficacité dans l'accomplissement de ces missions quasi-permanentes sur le territoire national<sup>7</sup>, le livre blanc préconise tout un arsenal de mesures, plus ou moins contraignantes, tout en prenant en considération des objectifs de rationalisation, notamment en terme de coûts budgétaires. En effet, comme nous le verrons ci-après, l'un des objectifs plus ou moins implicitement affirmé est de rationaliser l'emploi des moyens humains et matériels, en tentant parfois de développer des coopérations au niveau européen, afin de réaliser des économies d'échelle et donc de réduire les coûts de fonctionnement. En contrepartie, des annonces explicites d'investissements ont été développées.

Néanmoins, comme le démontre la volonté du livre blanc de développer les capacités de l'Union Européenne en matière de sécurité civile, ce type de mesures ne représente que des objectifs dépendant de la volonté des autres Etats-membres, des « encouragements à agir » difficiles à conclure. Dans cette hypothèse, les autorités publiques nationales ne peuvent que proposer et non décider (B). En revanche, pour les autres mesures du livre blanc, ces autorités disposent du pouvoir de proposition, mais aussi du pouvoir décisionnaire (A).

#### ***Les mesures relevant du pouvoir décisionnaire de l'Etat***

Il n'est pas utile de dresser un inventaire, un catalogue, des mesures préconisées par le livre blanc car celles-ci sont relativement nombreuses et connaissent une grande diversité, allant de l'organisation des institutions étatiques, aux dépenses d'investissements de matériels notamment en matière de transport aérien. Il est plus intéressant de les regrouper en plusieurs grandes catégories afin mieux appréhender la logique du livre blanc concernant ce type précis de mesures.

- Parmi celles-ci, les premières sont relatives à l'organisation, ou plutôt la réorganisation, des acteurs compétents en matière de sécurité civile. Cette volonté d'amélioration organisationnelle concerne les plus hautes sphères de l'Etat.

<sup>5</sup> Défense et sécurité nationale : le livre blanc, éd. Odile Jacob/La Documentation française, Paris, 2008, pp. 55.

<sup>6</sup> Défense et sécurité nationale : le livre blanc, éd. Odile Jacob/La Documentation française, Paris, 2008, pp. 56.

<sup>7</sup> Il suffit d'observer la grande diversité des risques naturels survenant sur le territoire et de suivre l'actualité pour s'apercevoir que les forces de sécurité civile et les agents, publics ou privés, qui y sont associés, sont quasi quotidiennement sur un théâtre d'opération, que ce soit en métropole ou dans les DOM/COM, lorsqu'ils ne sont pas engagés à l'étranger.

En premier lieu, le couple président de la République/ Premier ministre chargés de la direction politique et stratégique de la réponse aux crises majeures se voit renforcer dans le cadre de cette mission, d'une cellule de crise, située à Matignon, armée en permanence afin de faire face à tout type de crise pouvant survenir sur le territoire national. Cette cellule « assure le pilotage stratégique des crises en liaison permanente avec le ministre chargé de la conduite opérationnelle de l'action gouvernementale. Elle veille à la cohérence de l'action gouvernementale dans la gestion de crise<sup>8</sup> ». De plus, cette cellule conseille et oriente ces deux acteurs dans les arbitrages à réaliser.

Toujours au niveau central, le ministre de l'intérieur, ayant pour compétences la sécurité intérieure et la sécurité et protection civiles, est chargé comme le rappelle le livre blanc de la conduite opérationnelle de la crise sur le territoire national. Pour accomplir cette mission, il voit lui aussi ses moyens renforcés par la création d'un centre de gestion interministérielle de crise, placé sous la responsabilité de la direction de la planification de sécurité nationale, situé quant à lui Place Beauvau. Ce centre a pour mission d'informer les deux chefs du pouvoir exécutif via la direction politique et stratégique de crise (DPSC), mais aussi et surtout, le ministre de l'intérieur. Il propose les orientations stratégiques à adopter et élabore la stratégie de communication de crise, en lien avec le DPSC. De même, ce ministère se voit reconnaître officiellement la charge des plans de sécurité et de protection civiles qui seront réalisés par la Direction de la planification de sécurité nationale qui jouera le rôle de coordinateur entre l'échelon central et l'échelon déconcentré et qui devra collaborer avec le Secrétariat Général de la Défense et de la Sécurité Nationale (SGDSN), renommé suite au livre blanc.

Si le niveau déconcentré connaît des développements relativement importants au sein du livre blanc, il s'agit avant tout de rappeler et consacrer un certain nombre d'éléments préexistants. En effet, celui-ci rappelle que les préfets de zone de défense et de sécurité représentent « l'échelon de déconcentration interministérielle de premier rang en matière de préparation et de gestion des crises majeures relevant de la sécurité nationale<sup>9</sup> ». Le livre blanc a pour nouveauté de préciser que « la coordination des moyens civils et des moyens militaires au niveau de la zone de défense et de sécurité devra franchir un palier<sup>10</sup> ». Pour cela, il souhaite que les états-majors de niveau zonal, civil et militaire, soient « rapprochés », notamment par la mise en commun des moyens de planification sous l'autorité du préfet de zone. Sans oublier que les préfets de département gardent eux aussi leurs prérogatives en matière de sécurité civile.

Enfin, toujours au niveau organisationnel, le livre blanc prône une harmonisation des régimes de réquisition afin de garantir aux autorités étatiques le concours des collectivités territoriales et des opérateurs privés, démontrant le rôle essentiel joué par ces acteurs que ce soit par leurs compétences ou les moyens dont ils disposent.

Ces modifications organisationnelles ont pour objectif d'accroître les capacités de résilience de la nation toute entière. Ce concept de résilience est officiellement consacré et défini par le livre blanc de la manière suivante :

« La résilience se définit comme la volonté et la capacité d'un pays, de la société et des pouvoirs publics à résister aux conséquences d'une agression ou d'une catastrophe majeures, puis à rétablir rapidement leur capacité de fonctionner normalement, ou à tout le moins dans un mode socialement acceptable. Elle concerne non seulement les pouvoirs publics, mais encore les acteurs économiques et la société civile tout entière<sup>11</sup> ».

Ce concept, qui renvoie à « l'allégorie du bambou » qui plie sous le poids puis se redresse sans se rompre, s'appuiera non seulement sur les autorités étatiques mais également sur les collectivités territoriales et les entreprises privées. Le renforcement de la résilience nécessite un certain nombre de mesures visant à protéger les infrastructures vitales ou encore à améliorer le dispositif de communication, d'information et d'alerte de tous les acteurs dont la population constitue le premier enjeu et le premier acteur.

- Le deuxième axe de réformes préconisées par le livre blanc concerne cette fois, des aspects plus opérationnels et sont quant à eux très divers.

<sup>8</sup> Site du SGDSN : [http://www.sgdn.gouv.fr/site\\_rubrique106.html](http://www.sgdn.gouv.fr/site_rubrique106.html).

<sup>9</sup> Défense et sécurité nationale : le livre blanc, éd. Odile Jacob/La Documentation française, Paris, 2008, pp. 193.

<sup>10</sup> Ibid.

<sup>11</sup> Ibid. pp. 64.

Dans un premier temps, les rédacteurs du livre blanc ont voulu accroître la réponse opérationnelle existante en améliorant l'interopérabilité des divers acteurs qui faisait encore défaut en 2008, plus particulièrement entre les forces de sécurité publique, de sécurité civile et les armées ; mais également en améliorant l'entraînement de tous les acteurs concernés, du degré stratégique aux acteurs de terrain, et en renforçant l'analyse des retours d'expérience.

Dans un second temps, les rapporteurs ont démontré la nécessité d'accroître l'efficacité des moyens matériels, soit par une démarche de commande publique d'achat - notamment en ce qui concerne les moyens de transport aérien indispensables pour le transport d'hommes et de matériels sur un site sinistré<sup>12</sup> mais aussi pour l'évacuation des personnes concernées par l'évènement – soit par une rationalisation de ces moyens qui font parfois « doublons<sup>13</sup> », ceci permettra une redistribution géographique de ces moyens selon les besoins. Par exemple, compte tenu des risques menaçant les DOM/COM et prenant en considération leur éloignement, il est nécessaire d'avoir recours à des moyens prépositionnés afin de faire face à une éventuelle crise.

Pour accroître ces capacités opérationnelles, le livre blanc rappelle que les armées constituent un appui aux forces de sécurité civile et de sécurité publique, rappelant également que les moyens militaires en alerte peuvent intervenir sur le territoire national pour apporter un soutien humain et logistique, à la gestion de la crise, mais également pour permettre un retour à la normale dans les meilleurs délais. Si la règle des « 4I »<sup>14</sup> n'est pas rappelée explicitement, elle n'en demeure pas moins la philosophie à retenir pour l'emploi de ces moyens militaires.

Enfin, dans un troisième temps, un dernier point relatif aux aspects opérationnels de la sécurité civile reste à mettre en exergue. Il s'agit de la problématique de l'information des populations et de la communication de crise. Selon les rédacteurs du livre blanc, ces deux aspects doivent être renforcés. En effet, le citoyen, étant le premier acteur de sa sécurité, selon les termes de la loi de 2004 de modernisation de la sécurité civile<sup>15</sup>, celui-ci a besoin d'être tenu informé en amont<sup>16</sup>, pendant et après la survenance d'un évènement catastrophique.

Afin d'opérer cette mission d'information, un système de veille et d'alerte précoce, s'appuyant sur un réseau d'expert extérieurs et spécialisés sur ces préoccupations sera développé. Il pourra s'appuyer sur des informations obtenues entre autres, par des imageries spatiales, qui du fait de leur insuffisance en 2008 seront elles aussi développées afin d'accroître les capacités de renseignement de l'Etat face aux risques naturels plus particulièrement.

Si le livre blanc émet un certain nombre de préconisations, tant organisationnelles qu'opérationnelles, pour lesquelles le pouvoir étatique dispose d'un réel pouvoir dans leur mise en place, il énumère également des mesures d'un autre type, où l'Etat dispose d'une marge de manœuvre beaucoup plus étroite.

#### *Les mesures d'encouragement et d'incitation prônées par le livre blanc*

Au sein du livre blanc, de nombreuses dispositions ont été énoncées concernant le renforcement de l'acteur supranational de sécurité civile que représente l'Union européenne et visant par conséquent des choix politiques unifiés de nos partenaires européens en matière de sécurité civile. De nombreuses incitations ont été formulées afin d'accroître les capacités de sécurité civile à cette échelle. Toutefois, les autorités françaises, si influentes qu'elles puissent l'être, ne peuvent obliger les autres Etats-membres à les suivre dans cette voie.

<sup>12</sup> Parfois très éloigné, notamment concernant les DOM/COM.

<sup>13</sup> Il s'agit de l'hypothèse évoquée par le livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, relative aux missions de secours hélicoptéré nécessitant une approche interministérielle, afin de rationaliser leur utilisation, diminuer les coûts et optimiser l'emploi de ces moyens.

<sup>14</sup> La règle des 4I précise que, pour que les moyens militaires soient demandés en appui des moyens civils, il faut que ces derniers soient insuffisants, inexistantes, inadaptés ou indisponibles.

<sup>15</sup> Loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile.

<sup>16</sup> Notamment afin de lui apporter une information et une formation sur l'autoprotection.

Là encore, des sous-distinctions peuvent être formulées à l'égard des propositions formulées dans ce domaine.

Le chapitre 4 de la deuxième partie du livre blanc sur la défense et la sécurité nationale relatif à « *l'ambition européenne* » dresse les lignes de conduite à suivre afin d'accroître la sécurité de l'Union européenne et plus particulièrement en matière de sécurité civile.

Dans un premier temps, le livre blanc retrace les dernières avancées institutionnelles établies par le Traité de Lisbonne<sup>17</sup> et notamment la clause de solidarité prévue en son article 222. Cette disposition prévoit une obligation à la charge de l'Union européenne et de ses Etats-membres d'intervenir si l'un de ses membres était victime de la survenance d'une catastrophe naturelle ou d'origine humaine, en mettant à disposition toutes les capacités nécessaires à la résolution de la crise, dont les moyens militaires. Cette obligation de solidarité existait donc juridiquement mais, en 2008, sa concrétisation restait à réaliser. C'est la raison pour laquelle, l'une des volontés des rédacteurs du livre blanc était de lui « *donner un contenu concret*<sup>18</sup> ».

Toujours dans le domaine institutionnel, le Traité de Lisbonne reprend une disposition déjà établie au sein du Traité d'Amsterdam, à savoir la possibilité pour les Etats le désirant, de créer des mécanismes de coopération renforcée. En matière de protection civile<sup>19</sup>, de nombreuses initiatives et des mécanismes de coopération existaient avant l'édiction du livre blanc<sup>20</sup>, mais l'ambition de ses rédacteurs était d'accroître ses mécanismes.

Ces mécanismes de coopération possèdent un sérieux avantage, en plus de l'image de solidarité qu'ils représentent, à savoir qu'ils permettent d'accroître la démarche de rationalisation, développée précédemment. En effet, dans un contexte de réduction des dépenses étatiques, les dépenses de sécurité civile représentent une enveloppe importante. Aussi, est-il possible de la réduire en mettant en commun un certain nombre d'équipements avec nos partenaires européens avec en plus, une démarche de spécialisation des Etats qui aurait pour incidence, la mise en place de « pôles de compétences » s'appuyant sur les expertises de chaque Etat. Grâce à ces démarches, les dépenses allouées à la sécurité civile pourront baisser et l'utilisation des moyens et capacités de sécurité civile sera optimisée.

Dans ce prolongement et sur un aspect plus opérationnel qu'institutionnel, le livre blanc émet un certain nombre de recommandations. Parmi celles-ci, il précise que la France « *encouragera l'Union européenne à procéder à une évaluation régulière des risques auxquels les pays membres sont confrontés et d'en déduire les actions de prévention appropriées et les moyens à y associer, [...] dans le domaine de la sécurité civile*<sup>21</sup> ».

Cette incitation s'opère également en matière de développement de la protection civile européenne. Parmi les arguments avancés, le livre blanc préconise une mutualisation renforcée des capacités européennes, toujours dans un souci de rationalisation des moyens humains, matériels et financiers et de réactivité opérationnelle. Il prévoit également de renforcer les mécanismes européens « *avec pour objectif de créer un centre opérationnel européen*<sup>22</sup> »<sup>23</sup>.

Cette mutualisation nécessite dans un premier temps, une nécessaire interconnexion de ces capacités permettant à terme d'arriver à un objectif ultime qui est la création d'une force européenne de sécurité civile. Cette idée n'est pas nouvelle puisque le rapport Barnier de 2006<sup>24</sup> démontrait déjà la nécessité de création d'une telle force que l'ancien commissaire européen appelait « *EuropeAid* ».

<sup>17</sup> Traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne, signé à Lisbonne le 13 décembre 2007, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 2009.

<sup>18</sup> Défense et sécurité nationale : le livre blanc, éd. Odile Jacob/La Documentation française, Paris, 2008, pp. 162.

<sup>19</sup> Appellation communautaire pour la sécurité civile.

<sup>20</sup> Particulièrement en matière de force d'intervention européenne.

<sup>21</sup> Défense et sécurité nationale : le livre blanc, éd. Odile Jacob/La Documentation française, Paris, 2008, pp. 162.

<sup>22</sup> Ibid. pp. 95.

<sup>23</sup> Malheureusement le livre blanc n'apporte guère de précision sur la consistance de centre.

<sup>24</sup> Pour une force européenne de protection civile : EuropeAid, rapport de Michel Barnier, 9 mai 2006.

La création de cette force constitue l'élément fort de l'action française au sein des institutions communautaires en matière de sécurité civile. L'établissement d'une telle force permettrait certes de réaliser des économies par une rationalisation et une optimisation des moyens, de renforcer les capacités opérationnelles et d'accroître leur réactivité, mais aussi et surtout, de diffuser un message aux citoyens européens, de solidarité et d'aide réciproque entre les Etats membres de l'Union<sup>25</sup>.

Mais devant faire face à l'hostilité de certains Etats, les rédacteurs du livre blanc prônent, dans un premier temps, la création de « *groupes européens d'intervention civile* » avec les Etats qui le souhaitent. D'ailleurs le mécanisme de coopération renforcée facilite l'aboutissement d'un tel projet.

De la même manière, le livre blanc propose en parallèle la création d'un « *pool de moyens aériens* » afin de lutter contre l'une des plus importantes menaces que représentent les feux de forêts, nécessitant le recours rapide à des moyens très importants, notamment aériens. Pour répondre à de tels incendies frappant chaque été les Etats méditerranéens, la mise en place de ce pool permettra une plus grande effectivité et une preuve de solidarité entre les Etats.

Enfin, d'autres mesures sont prévues au sein de ce rapport pour accroître les capacités de sécurité civile au niveau européen, tels que la création d'un service civique européen constitué de bénévoles, agissant en matière de protection civile ; une amélioration de la formation et des entraînements des personnels de sécurité civile de toute l'Europe, notamment par la création d'un collège européen de sécurité civile, mettant en réseau les différents instituts et écoles de sécurité civile ; ou encore l'amélioration de la prévention des catastrophes par le partage entre les Etats des informations recueillies par voie spatiale.

La liste des mesures dans le livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, concernant la sécurité civile est relativement longue comme nous venons de le voir. Reste à déterminer le bilan de l'action du livre blanc trois années après sa publication.

### **Un arsenal de mesures perfectibles**

Si un certain nombre de mesures prévues par le livre blanc sur la défense et la sécurité nationale permettent des avancées notables afin d'accroître les capacités de réponse de l'Etat face à une catastrophe et cela dans un délai assez bref. En revanche, d'autres nécessitent plus de temps pour leur réalisation. Aussi, nous pouvons tenter de leur apporter quelques recommandations.

#### *Des réformes nationales volontaristes*

Concernant les mesures édictées, pour lesquelles les autorités étatiques disposent d'un pouvoir décisionnaire, le rappel de l'importance du maillon zonal et du rôle important que doit occuper le préfet de zone n'est guère nouveau. L'Organisation InterArmées de Défense (OTIAD) tourne, depuis sa création, sa chaîne opérationnelle, autour de ce modèle accordant une place prépondérante à cet échelon. Il est vrai que pour gérer de telles catastrophes, l'échelon départemental reste restreint, alors que l'échelon national, hormis l'hypothèse d'une catastrophe de très grande ampleur, demeure trop éloigné du terrain. Sur ce point, le « rapprochement » souhaité entre les états-majors zonaux, civil et militaire, devrait selon moi, ressembler plus à une fusion qu'à un rapprochement, permettant de mettre directement en relation les acteurs civils et militaires et réalisant du même coup un certain nombre d'économies.

Sur des aspects opérationnels et budgétaires, il est primordial qu'une campagne d'achat de nouveaux matériels, notamment en matière de transport aérien, soit entreprise. De nombreux études et rapports parlementaires

---

<sup>25</sup> Le mécanisme communautaire de protection civile créant une solidarité entre les Etats membres et facilitant la coordination des demandes d'assistance, comprend à ce jour les 27 Etats membres de l'Union mais aussi, la Norvège, l'Islande, le Liechtenstein et la Croatie.

démontrent cette nécessité. Néanmoins, les efforts réalisés, s'ils vont dans ce sens, demeurent insuffisants et les restrictions budgétaires annoncées laissent planer le doute sur le renforcement de ces capacités.

De même, le recours annoncé aux compétences et surtout, aux moyens des collectivités territoriales et des entreprises privées nécessite quelques réflexions complémentaires. Le problème de ces moyens non étatiques est d'autant plus important que l'Etat compte en partie sur eux pour la résolution d'une situation critique. Or, les collectivités territoriales, elles aussi, victimes de restrictions financières, ne pourront plus effectuer les investissements nécessaires à l'amélioration de leurs capacités de sécurité civile. Par conséquent, l'Etat doit compter sur des moyens qui ne lui sont pas propres, pour lesquels il envisage un recours à la réquisition et qui souffriront de baisses de budget. D'autant plus, comme l'indique le rapport du haut comité français pour la défense civile de 2008<sup>26</sup>, pour ces acteurs, les risques de grande ampleur doivent continuer de relever de l'Etat.

Sur l'aide apportée par les collectivités territoriales et les opérateurs privés, une préconisation peut être annoncée quant au travail de sensibilisation qu'ils doivent connaître. En effet, ces acteurs et plus particulièrement les communes, se révèlent être les acteurs de premier rang lorsqu'un incident surgit et à ce titre, devant faire face à leur obligation de protection des populations, ils doivent disposer de moyens de réponse à la crise et être capables de les mobiliser dans des délais très brefs. Or, les maires des 36 711 communes françaises n'ont pas la même sensibilisation à l'égard de ces risques potentiels et assez souvent ne disposent pas des moyens humains et techniques nécessaires pour y faire face<sup>27</sup>. Cette mission de sensibilisation des acteurs locaux est particulièrement nécessaire, au même titre qu'un renfort des moyens techniques permettant de les conseiller et aider dans leurs démarches.

Le livre blanc sur la défense et la sécurité nationale apporte une démarche nouvelle et très intéressante de la gestion des crises par la référence expresse au concept de résilience. En effet, ce concept, déjà bien connu des acteurs de terrain, doit être développé et ses répercussions pratiques doivent être comprises par l'intégralité des acteurs de sécurité civile que sont également les collectivités territoriales, les opérateurs privés ou encore la population. Seule la résilience permettra de faire face aux catastrophes de très grande ampleur pour lesquelles le livre blanc prévoit un triste avenir. Face à de tels événements, cette capacité de résilience des pouvoirs publics, des acteurs de la vie économique<sup>28</sup>, mais également de la population dans son intégralité, est un élément fondamental d'une gestion efficace des catastrophes et de l'assurance d'un retour à la normale dans les meilleurs délais de la vie institutionnelle et économique du pays.

Aussi, pour accroître l'effectivité de la résilience de la nation, comme le prévoit le livre blanc, l'information de tous les acteurs, dont notamment la population, en amont, pendant et après l'évènement critique, est une obligation de premier ordre. Aussi, le livre blanc va dans le même sens que la loi de 2004 de modernisation de la sécurité civile, développant des outils de communication permettant à ces acteurs de premier rang de s'informer et de s'autoprotéger face aux risques et menaces qui les entourent.

Sur ce point, le plan de lutte contre la pandémie grippale<sup>29</sup> constitue une bonne illustration de la mise en pratique du concept de résilience, planifiant étape par étape, selon la phase de la pandémie, les moyens de prévention et de lutte contre ce risque sanitaire et prévoyant également les mesures à mettre en œuvre permettant la continuité de la vie institutionnelle et des secteurs économiques vitaux.

Enfin, afin de perfectionner la réponse opérationnelle, le livre blanc recense l'importance des exercices. En effet, la réalisation d'exercices à tous les niveaux, local, départemental, zonal, national et européen, permet d'accroître la coordination entre les acteurs et de tester les procédures prévues par les différents plans. Sur ce point, une préconisation peut être apportée. Comme le relève le rapport du haut comité français pour la

<sup>26</sup> Rapport défense civile du HCFDC, Constats et propositions pour une vision globale de la sécurité, de 2008.

<sup>27</sup> A titre d'illustration, nous pouvons citer les chiffres du ministère de l'Intérieur concernant la réalisation des Plans Communaux de Sauvegarde (PCS), sur les 36711 communes françaises, 10546 sont sujettes à l'obligation de réalisation d'un PCS. Au début 2010, seuls 2130 PCS furent réalisés.

<sup>28</sup> Plus particulièrement ceux ayant la responsabilité de secteurs vitaux.

<sup>29</sup> Plan national de prévention et de lutte « Pandémie grippale », SGDN, novembre 2009.

défense civile précité, « *les exercices, publics principalement, mais pas seulement, ne sont donc pas, en règle générale, bien faits et bien conçus en France*<sup>30</sup> » et cela pour différentes raisons. A cause de l'aspect médiatique ou non de l'exercice, l'objectif de celui-ci devient le seul enjeu médiatique. De plus, suite à un manque de financement, les exercices ne sont pas budgétés et manquent le plus souvent de réalisme. Enfin, l'analyse a posteriori des exercices reste lacunaire par manque de ressources suffisantes et par crainte d'éventuels recours devant les tribunaux en cas de survenance de situation critique<sup>31</sup>.

Si les mesures énoncées précédemment relèvent du pouvoir décisionnaire des autorités étatiques françaises, d'autres en revanche, sont de la compétence des institutions européennes et connaissent des difficultés plus grandes de mise en place.

#### *Des réformes supranationales dépendantes de volontés extérieures*

De nombreuses préconisations émises dans le cadre de ce rapport concernent l'échelon communautaire et plus particulièrement celles relatives au développement de la protection civile européenne. Ces mesures sont sujettes à de vives oppositions entre les membres de l'Union, car si certains d'entre eux sont européenistes sur cette question, d'autres en revanche demeurent souverainistes, voire atlantistes, et ne souhaitent nullement voir accorder à l'échelon communautaires des compétences trop accrues dans ce domaine. C'est la raison pour laquelle, la concrétisation de ces mesures reste difficile à réaliser. Pour chance, le Traité de Lisbonne permet, par le biais des mécanismes de coopération renforcée d'encourager de telles initiatives. Néanmoins, l'accord préalable de tous les Etats membres est requis pour lancer une telle démarche, venant une nouvelle fois bloquer ces démarches multinationales volontaristes.

Certes des avancées ont été réalisées en la matière, mais elles restent éloignées des objectifs prévus à cause de l'opposition de certains Etats. En effet, certains d'entre eux, ne voient pas de grand intérêt et considèrent comme un coût financier trop élevé la création d'une véritable politique communautaire de protection civile. Ces Etats, pour la plupart, sont souverainistes ou préfèrent avoir recours aux dispositifs « otanien » ou « onusien » de protection civile. Cette divergence de position repose sur des choix politiques mais également sur le fait que les Etats le plus souvent d'Europe du nord ne connaissent pas les risques dont souffrent les pays euroméditerranéens membres de l'union européenne<sup>32</sup> et ne souhaitent pas engager un effort financier très important pour des risques qui ne les concernent pas ou peu. D'ailleurs, nous pouvons constater que les pays moteurs en matière de développement de la protection civile européenne sont justement ces Etats euroméditerranéens.

D'ailleurs, sur le dossier de la sécurité civile européenne, des récents rapports parlementaires montrent les limites de cette ambition et les avancées très nuancées de l'élaboration d'une protection civile communautaire. A titre d'exemple, nous pouvons citer l'avis de la sénatrice Catherine Troendle relatif à la place de la sécurité civile dans la loi de finances pour 2011<sup>33</sup> qui déclare ce dossier comme étant « *en suspens* » et affirme que « *la coopération européenne se construit à géométrie variable sans pour l'instant d'avancées notables au plan communautaire*<sup>34</sup> ». Elle conclut sur ces développements en précisant que « *elle regrette, par ailleurs, la difficulté à construire une Europe de la sécurité civile, qui pourtant, porterait haut l'idée européenne au secours de la population*<sup>35</sup> ».

En terme de préconisation, il est évident que la France doit poursuivre de jouer le rôle qui est le sien. Elle a occupé dès les premières heures de la protection civile communautaire un rôle de premier rang. Les autorités étatiques françaises doivent poursuivre avec les autres Etats européens leurs efforts et tenter d'établir cette

<sup>30</sup> Rapport défense civile du HCFDC, Constats et propositions pour une vision globale de la sécurité, de 2008, pp. 43.

<sup>31</sup> Ibidem.

<sup>32</sup> Que sont principalement les feux de forêts et le risque sismique et qui demandent des moyens conséquents.

<sup>33</sup> Avis n° 116 (2010-2011) de TROENDLE, Catherine, fait au nom de la Commission des lois déposé le 18 novembre 2010 et intitulé « *Projet de loi de finances pour 2011 : Sécurité civile* ».

<sup>34</sup> Ibidem.

<sup>35</sup> Ibidem.

force de protection civile européenne. De même, elle doit participer aux autres organisations internationales compétentes dans ce domaine que sont l'OTAN, l'ONU ou encore l'OSCE et renforcer ses partenariats avec les Etats du bassin méditerranéen afin d'accroître les échanges en terme de formation des acteurs, d'optimisation des procédures opérationnelles ou encore de rationalisation organisationnelle.

## Conclusion

En conclusion, en analysant le livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, nous pouvons apprécier les apports que cette étude fournit en matière de sécurité civile. Ceux-ci sont très importants et prennent véritablement en compte les forces et faiblesses de ce mécanisme afin de combler ses lacunes. Le livre blanc effectue un travail en profondeur dans ce domaine, étudiant non seulement les aspects organisationnels mais également opérationnels, que ce soit aux niveaux local, national ou encore européen et international. Lorsque l'on analyse les études précédemment réalisées, notamment les différents livres blancs réalisés par le haut comité français pour la défense civile<sup>36</sup>, nous pouvons constater que les constats et propositions émis par les acteurs associatifs ont été pris en compte et des solutions y ont été apportées. Cependant, si des avancées réelles sont à relever depuis la parution du livre blanc en 2008, des freins subsistent, notamment financiers, retardant l'optimisation du mécanisme de sécurité civile. De la même manière étant lié à des besoins financiers très importants, la réalisation des investissements matériels ne pourra se faire qu'à moyen terme.

Une remarque peut être néanmoins faite sur un aspect peu développé dans le texte du livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, qu'est la prévention des risques en tant que tel. La prévention dans ce sens est à distinguer des outils permettant de gérer préventivement l'organisation des pouvoirs publics en cas de catastrophe. Autrement dit, le livre blanc traite en premier lieu de la prévention des catastrophes par l'organisation des pouvoirs publics, et notamment des secours, dès le temps de paix, ou encore par les outils de planification. Dans ces développements, la prévention ne vise que l'optimisation des procédures en cas de survenance de catastrophe, alors qu'il existe tout un pan de la prévention qui a été très insuffisamment étudié, qui ne concerne pas l'organisation des pouvoirs publics en temps de crise, mais la prévention ou l'anticipation de ces risques de manière plus globale. Celui-ci s'appuie sur un arsenal juridique important visant à encadrer préventivement les situations à risque et ayant pour vocation d'amoindrir les effets néfastes d'un risque réalisé, voire de les annihiler complètement. Ce dernier angle préventif s'appuie il est vrai, sur des domaines touchant très indirectement la défense et la sécurité nationale, puisqu'elle relève des politiques d'urbanisme, d'aménagement du territoire et d'environnement. Toutefois, il est regrettable que ces aspects tout aussi importants en matière protection des populations et donc de sécurité civile, connaissent des développements minimes alors que leur montée en puissance pourrait démontrer une grande efficacité.

Le livre blanc sur la défense et la sécurité civile, pour la première fois, traite des aspects de sécurité civile et trois ans après sa publication, les premières avancées sont déjà réalisées, mais il faudra attendre encore quelques années, pour effectuer un bilan global de la concrétisation des propositions émises qui demandent plus de temps et un engagement politique et financier conséquent.

**Matthieu Meerpoel**

---

<sup>36</sup> Livre blanc du HCFDC, 20 ans, 20 constats, 20 propositions, de 2003 et Rapport défense civile du HCFDC, Constats et propositions pour une vision globale de la sécurité, de 2008.

# RÉFLEXIONS SUR QUELQUES TRANSFORMATIONS STRUCTURALES DU CHAMP DE LA DÉFENSE

Entre hiérarchisation des objectifs de la politique de Défense et justification d'options stratégiques déjà retenues, le livre blanc de 2008, ne présente pas d'inflexion majeure par rapport à celui de 1994. La principale évolution, visible dès le titre, et pourtant, la moins directement commentée, concerne l'entérinement de l'apposition du terme de « sécurité nationale » à côté de celui de « défense » : « *Au terme de ces travaux, ce Livre blanc introduit une innovation majeure dans la définition de la stratégie de la France. Il expose une stratégie non seulement de défense, mais aussi de sécurité nationale. Son objet est de parer aux risques et aux menaces susceptibles de porter atteinte à la vie de la nation.* » (*Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, 2008, p 16*).

La période post-bipolaire voit le remplacement du terme de « défense » (lié aux « menaces » externes), par celui de « sécurité » (liée aux « risques » internes). Le champ de la « sécurité », « gérant » désormais des « risques » et non plus des « menaces », est exposé aux « crises » et non plus simplement aux « guerres » ; autant d'évolutions sémantiques, palpables dès 1994 et manifestes dans le *Livre Blanc de la Défense et la sécurité nationale* de 2008<sup>37</sup>. Ces évolutions concernant la « posture de défense » se retrouvent-elles dans l'évolution des organisations militaires ? D'un point de vue structural, le champ traditionnel de la Défense est-il devenu le champ de la sécurité nationale, dont les caractéristiques seraient notamment la plasticité et la porosité ?

Cette présentation se propose de discuter cette évolution confortée par le nouveau livre blanc de 2008, à partir de l'observation, de la sociogenèse au sein des armées françaises réformées, d'une fonction neuve, la Coopération Civilo-Militaire (CIMIC), visant, rappelons-le de façon consensuelle, à « optimiser les interactions de la force avec ses environnements civils <sup>38</sup> ». Au moyen de ce réductionnisme empirique<sup>39</sup>, cette réflexion vise donc à contribuer à la dénaturalisation des « transformations » affectant - et portées par - les organisations militaires.

## La coopération civilo- militaire : fonction archétype pour l'observation de la transformation des armées ?

Quelles transformations concrètes du champ de la Défense en France, l'observation du civilo-militaire permet elle de questionner ? La déconstruction de la fonction civilo-militaire, offre une perspective de dénaturalisation des transformations de la défense, non seulement au niveau des réformes organisationnelles, mais surtout des mobilisations collectives. Agissant sur l'environnement civil des forces, nées dans le cadre de la première vague de réformes de la Défense en 1992, de petites tailles, polyvalentes, modulables, interarmées et interopérables, rapidement projetables, composées davantage de réservistes qualifiés et *upgradés* que d'officiers d'active, bénéficiant d'une marge d'action certaine comparativement aux unités conventionnelles, les équipes CIMIC, pourraient très bien être étudiées, dans leur mode de fonctionnement et de déploiement, comme un cas typique de la transformation contemporaine des outils militaires. Il ne s'agit pas d'ériger le CIMIC en étendard du « retour de l'action » ou du « succès des réformes » ; il s'agit bien néanmoins, d'un outil, parmi d'autres, de réhabilitation de certains savoir-faire militaires par et pour les officiers. Pour autant, à l'inverse, le piège consiste précisément à généraliser la perméabilité du secteur

<sup>37</sup> Voir aussi le changement de sigle du Secrétariat Général à la Défense et à la Sécurité Nationale en 2010.

<sup>38</sup> « La coopération civilo-militaire (CIMIC) désigne la fonction opérationnelle destinée à améliorer l'intégration de la force dans son environnement humain afin de faciliter l'accomplissement de sa mission, le rétablissement d'une situation sécuritaire normale et la gestion de la crise par les autorités civiles (administration, action humanitaire, reprise économique...). ». Instructions 1000 et 2000, « *Concept et doctrine interarmées de la coopération civilo-militaire* », n° 262/DEF/EMA/EMP.1/NP du 3 mars 2005, pp 6.

<sup>39</sup> A travers la déconstruction des processus liés à l'émergence et à l'évolution d'une « fonction d'environnement » *a priori* aussi « marginale » ou « périphérique » - que le civilo-militaire sur la période post-bipolaire, il semble que cette démarche soit bien plus riche d'enseignements sur les transformations des organisations politiques et militaires, et des acteurs qui les composent, que toute tentative aporétique de questionnement frontal de ces enjeux.

militaire, en partant de l'étude des trajectoires des membres d'un groupe civilo-militaire, dont on sait précisément déjà qu'il est, très «civilianisé».

### *Retour sur les réformes de gestion de crise*

Trois pendants de la réforme de la Défense dans les années 1990, ont durablement marqué le contexte d'émergence de la CIMIC : la projection, l'interarmisation et la multinationalisation. L'objectivation de la gestion de crise comme axe stratégique à travers les réformes lancées dès 1992, découle notamment d'un rééquilibrage entre la logique de dissuasion et la logique d'action. L'hypothèse de continuité, permet notamment de comprendre que l'action n'a pas remplacé la dissuasion, mais qu'un nouvel équilibre entre les deux a été trouvé ; c'est ce que les Livres blancs de 1994 et 2008 nomment une « *stratégie renouvelée* »<sup>40</sup>. Ce principe de rééquilibrage se traduit en premier lieu par la refonte des capacités de projection des armées françaises. La projection, dans un monde, décrit comme « plus petit » et plus que jamais perméable aux « crises », détermine les capacités militaires, en temps, en volume mais aussi en rotation de personnels, à intervenir n'importe où et n'importe quand.

L'interarmisation repose sur le postulat de l'obsolescence de l'organisation par « systèmes d'armes » au profit des nouveaux « systèmes de forces » intégrés et complémentaires. Elle désigne donc tout autant les organisations de commandement que les forces projetées, prône un réaménagement de l'organisation des chaînes hiérarchiques et organiques<sup>41</sup> et suppose enfin une recomposition des groupes combattants, davantage organisés à partir de spécialités fonctionnelles que d'armée d'appartenance<sup>42</sup>. L'interarmisation touche donc, dès 1992, les principales organisations de commandement militaire et balaye un certain nombre de spécialités : la planification (EMIA) et le commandement opérationnel (COIA), les « capacités spéciales » d'anticipation, de connaissance et d'action (DRM, COS) et la formation des officiers (CID). L'horizontalisation des organisations militaires de commandement renvoie donc avant tout à la transversalité des réformes<sup>43</sup>.

La notion d'interopérabilité ou de multinationalisation, désigne la capacité de la composante nationale d'une force déployée à agir dans un cadre multilatéral, c'est à dire avec un commandement et des moyens intégrés. Si l'on peut aisément comprendre les avantages que le recours au multilatéralisme procure à chaque Etat (partage des coûts et des risques de l'intervention, division du travail, gains de légitimité), toutefois, le poids croissant des institutions internationales dispensatrices de mandats agit aussi comme contrainte sur l'emploi des forces armées car il nécessite tout un travail de concertation en amont, de qualification et d'insertion du personnel déployé et une recomposition des chaînes décisionnelles. A ces contraintes pratiques, il faut associer l'ambiguïté d'un multilatéralisme qui n'annihile pas les concurrences interétatiques entre alliés : diplomatique (contrôle des ressources, encadrement administratif, influence auprès de l'Etat récipiendaire...), stratégique et militaire (gestion territoriale de zones de responsabilité, bases militaires, contrôle des aéroports et de l'espace aérien, des ports et de l'espace maritime...), économique (accès aux circuits financiers internationaux, parts des marchés de la reconstruction), communicationnel (euphémisation de la présence armée, collaboration avec les ONG et les médias...), culturel (langue, lycées, réseaux universitaires, centres culturels...) et juridique (droit anglo-saxon contre droit romain, code des marchés publics, règles de fonctionnement des institutions...).

### *De l'effondrement au basculement : la revanche des généraux ?*

<sup>40</sup> Le rééquilibrage interne au secteur militaire se fait par la « dévalorisation du premier cercle, le territoire national, au profit du troisième cercle, celui des opérations extérieures » (le second cercle étant l'« Europe »). IRONDELLE, Bastien, *Gouverner la défense : analyse du processus décisionnel de la réforme militaire de 1996*, Thèse de doctorat en Science politique, IEP de Paris, 2003, pp 166, 2011 et *La réforme des armées en France. Sociologie de la décision*, Paris, Presses de Sciences Po, 2011.

<sup>41</sup> Voir l'autobiographie de l'amiral LANXADE, Jacques, *Quand le monde a basculé*, Paris, Le Nil, 2001.

<sup>42</sup> Voir GRESLE, François (dir), *Sociologie du milieu militaire, les conséquences de la professionnalisation sur l'armée et l'identité militaire*, l'Harmattan, Paris, 2005.

<sup>43</sup> Voir la première sous partie du chapitre 5 de la thèse de IRONDELLE, Bastien, (*op.cit.*, 2003): « *Les réformes organisationnelles en quête d'horizontalité* ».

A l'opposé du déterminisme des explications du changement (« nouveaux acteurs » [non étatiques], « nouvelles menaces » [déterritorialisées et asymétriques], « nouvelles guerres » [non conventionnelles], « nouvelles missions » [non plus seulement dissuasives ou purement militaire])<sup>44</sup>, nous posons donc l'hypothèse que l'émergence de la fonction CIMIC est aussi largement liée aux mobilisations collectives de certaines catégories d'officiers: c'est, en quelque sorte, la « revanche des généraux<sup>45</sup> ».

Ainsi, l'angle des mobilisations collectives au sein de la défense, nous permet, de relativiser la portée historiciste des thèses hégémoniques sur l'origine de la formation du groupe CIMIC<sup>46</sup>. La première difficulté consiste à s'extirper du contextualisme de la thèse du « choc initial », expliquant uniquement les réformes de la Défense dans les années 1990 - et donc le cadre institutionnel d'émergence de la CIMIC - par l'adaptation homéostatique des organisations militaires aux transformations de l'environnement stratégique post bipolaire<sup>47</sup>. Particulièrement sous exploitée, la piste d'une mobilisation collective de certains officiers supérieurs pour une réhabilitation des stratégies d'action à partir de l'observation biographique par cohorte des carrières professionnelles de certains d'entre eux, nous permet de contrebalancer l'hypothèse de l'adaptation homéostatique par celle de la « fenêtre d'opportunité »: il s'agit de comprendre en quoi les acteurs, y compris et surtout en période d'incertitude structurelle, se « saisissent » plus qu'ils ne « subissent » ou « s'adaptent » au changement. Voici quelques caractéristiques communes aux officiers se mobilisant, dès les années 1980, pour un « retour de l'action »<sup>48</sup>.

#### *Un parcours d'excellence, un profil de « grand chef »*

Les plus hauts responsables de la fonction CIMIC, à partir de la fin des années 1990, sont *tous* des officiers supérieurs de l'armée de terre et plus précisément de l'armée d'Afrique, bénéficient d'un « parcours d'excellence » en opérations comme au sein des Etats-majors centraux. Ils sont issus des rares troupes déjà professionnalisées dans les années 1980, l'armée d'Afrique, celle qui « sort » le plus à cette époque : dans 80% des cas, il s'agit d'officiers ayant choisi leur première affectation dans les Troupes de marine ou la Légion. Enfin ce parcours est aussi lié aux choix de spécialisation dès la sortie de Saint Cyr : les armes de mêlés et l'infanterie, bénéficiant, parce que directement liés au combat, d'un prestige élevé au sein des armées. Si ces officiers supérieurs seront pourtant d'autant plus légitimes à soutenir, ou pas, une fonction d'environnement comme la CIMIC, qu'ils ont précisément faire carrière dans les armes de mêlées. Ce point nous paraît d'autant plus fondamental qu'il rejoint plus largement les difficultés de banalisation et d'intégration de la fonction CIMIC à l'intérieur des armées : « *On nous prend encore pour des vendeurs de bonbons* », nous confiait, en 2008, l'un des plus haut responsable de la fonction.

#### *Immobilisme du front de l'Est et effritement des tabous algériens*

On constate, à travers leur carrière, une volonté farouche de fuir « *l'immobilisme du front de l'Est* », aussi bien palpable à travers la reconstitution qu'ils font, *a posteriori*, de leur propre engagement comme leur extrême mobilité et leur choix d'affectation. S'agissant d'un univers à très fort taux de reproduction sociale, une forte proportion est fils et petits fils d'officiers supérieurs, d'où l'importance de la socialisation primaire, ici, surtout en termes de prédisposition à la mobilité internationale du fait de l'expatriation fréquente des parents. Pour la génération qui nous intéresse le père avait souvent été officier pendant la guerre d'Algérie. Ainsi, progressivement, ces officiers seront-ils à la fois, les principaux artisans et bénéficiaires, d'un effritement du tabou algérien au sein de leur institution. Au-delà de la dimension politico-stratégique (une quatrième République qui agonise sous l'effet conjugué des guerres d'indépendance, de l'instabilité ministérielle et du

<sup>44</sup> DAHO, Grégory, « “Nouvelles menaces”, “nouvelles guerres” : la construction des discours sur le désordre international », *Les Champs de Mars* n°20, avril 2009, pp 109-130.

<sup>45</sup> En référence à COHEN, Samy, *La Défaite des généraux. Le pouvoir politique et l'armée sous la Ve République*, Fayard, Paris, 1994.

<sup>46</sup> DOBRY, Michel, *Sociologie des crises politiques. La dynamique des mobilisations multisectorielles*, Paris, Presses de Science Po, 2009, en particulier le chapitre 2.

<sup>47</sup> Sur les difficultés du chercheur confronté à la thèse hégémonique de « l'inéluçabilité des réformes », voir IRONDELLE, Bastien, *op.cit.*, 2003, 2011.

<sup>48</sup> Dans de notre thèse, nous utilisons un panel de 10 officiers supérieurs issus de l'armée d'Afrique, ayant eu à traiter du dossier CIMIC, avec plus ou moins d'implication. Certains ont été les premiers chefs de cellules CIMIC projetées dans l'urgence et l'improvisation du théâtre bosniaque ou des commandants de zone ayant pris l'initiative de recourir à ce type d'action. D'autres, au niveau des Etats-majors centraux, se sont intéressés de près au dossier, qu'ils aient été chargés de la formalisation conceptuelle et doctrinale proprement dite, de porter ou faire connaître ce dossier vis-à-vis des acteurs non militaires ou qu'ils se soient « retrouvés » en position d'arbitrage de la « fonction ».

Putsch des généraux) ou sociale (immigration récente, lois mémorielles...), il s'agit d'un véritable tabou doctrinal, qui verra banni de la taxinomie officielle la guerre psychologique pendant de longues décennies : ces officiers regrettent, qu'entre le milieu des années 1960 et celui des années 1980, la tactique, la manœuvre, le « facteur psychologique », bref l'action, soient jetés aux oubliettes. En ce sens le renouvellement générationnel au sein de l'armée de terre peut expliquer le « retour de l'action » au début des années 1990.

### *Ouverture et socialisation aux mondes civils*

Que l'on évoque leurs spécialités militaires, leurs titres universitaires, leurs témoignages dans la presse, l'ouverture, pour ne pas dire l'imbrication et le multipositionnement de ces officiers, au sein des univers civils, à Paris comme en opérations extérieures, est une dernière caractéristique. Preuve de cette ouverture, au début de l'année 2010, si 40 % de notre panel est encore en activité à des postes à responsabilité, 60% se sont reconvertis, quelques mois après leur retraite, à proportion égale entre la haute fonction publique nationale (Conseil d'Etat, chargé de mission pour la métropole Lilloise) ou internationale (International Management Group, Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe) et le privé (GDF Suez, groupe DEMOS).

### **De la Défense à la sécurité nationale : indices et faux-semblants d'une reconfiguration du champ militaire**

Comment expliquer les transformations structurales du champ la Défense sans s'en remettre aux tropismes étroitement stratégistes des livres blancs ou aux explications savantes pratiques, et surtout aux affinités électives bien connues entre les deux ? Existents-ils, pour le chercheur, des avantages heuristiques, à considérer, le champ traditionnel de la Défense comme champ de la sécurité nationale ?

### *La civilianisation des armées*

Les travaux traitant de la transformation des armées occidentales *via* notamment une perméabilité accrue aux techniques et normes civiles sont, relativement connus notamment aux Etats-Unis : l'influence de la civilianisation sur la définition et la conduite de la politique militaire et les effets de la professionnalisation<sup>49</sup>. Plus récemment si certaines analyses se concentrent sur la tension entre les référentiels opérationnels et technocratiques<sup>50</sup>, sur la formation des officiers<sup>51</sup>, sur le passage d'un modèle institutionnel à un modèle industriel<sup>52</sup>, sur les transformations des rapports interpersonnels<sup>53</sup>, elles concluent à la permanence d'un éthos militaire, certes mis à mal par certaines évolutions bureaucratiques. Enfin, d'autres analyses, moins théoriques, mettent en avant la « civilianisation » des préoccupations stratégiques, en France, depuis les années 1970, notamment à partir d'une « stratégie d'ouverture » de l'institution militaire : « *Il y a eut dans le même mouvement, dans les années 80, une civilianisation des armées et en même temps, la stratégie n'appartient plus uniquement aux militaires....Elle appartient à des think tanks, les IFRI, les IRIS, les machins...il y a multiplication des instituts stratégiques mais par des civils [...]. En plus chez les grands chefs, il y a le problème de l'opinion...une armée qui a encore le sentiment, ou a qui on a donné le sentiment d'être coupable d'avoir torturé l'Algérie...et donc, 82,83,84,85, on court après le client...moi je suis au SIRPA à l'époque, je me souviendrai toujours de ce général à qui j'ai dit que la notion de soldat de la paix était antinomique, position que je soutiens toujours : « mais tu ne te rends pas compte, on va avoir une bonne opinion de nous », donc là il y a une*

<sup>49</sup> FINER, Samuel, *The Man on Horseback. The Role of the Military in Politics*, Westview Press, Boulder, 1988 et JANOVITZ, Morris, *The Professional Soldier: a Social and Political Portrait*, New York, The Free Press, 1960.

<sup>50</sup> HAMELIN, Fabrice, « Le combattant et le technocrate. La formation des officiers à l'aune du modèle des élites civiles », *Revue française de science politique*, 2003/3 Vol. 53, pp 435-463.

<sup>51</sup> NOGUES, Thierry, WEBBER, Claude, HADDAD, Said, « L'interarmisation, expériences vécues et représentations sociales », *Les documents du C2SD*, 2005.

<sup>52</sup> Voir BOËNE, Bernard, « La professionnalisation des armées : contexte et raisons, impact fonctionnel et socio-politique », *Revue française de sociologie*, 44-4, 2003, pp 647-693 et MOSKOS, Charles, « La banalisation des armées », *Futuribles*, juin 1987, pp 27-54.

<sup>53</sup> JAKUBOWSKI, Sébastien, *La professionnalisation de l'armée française : conséquences sur l'autorité*, L'Harmattan, Paris, 2007.

*dynamique à prendre en compte, c'est que l'humanitaire va permettre de redonner une virginité à cette putain d'armée... » (Entretien avec un ancien colonel de l'armée de terre, 16 février 2010).*

Pour certains, les évolutions récentes touchant à l'organisation de l'appareil de défense (interarmisation, professionnalisation, managérialisation, bureaucratisation, civilianisation...) témoignent d'une « banalisation<sup>54</sup> » de la « chose militaire ». Or, cette bureaucratisation des activités militaires ne traduirait pas simplement une subordination des acteurs de la défense aux normes et techniques provenant des élites civiles ; la technicisation des savoirs-faires de gestion de crise, transformerait, à leur avantage, la configuration des relations politico-militaires ordinaires de la cinquième république : c'est le second pendant de « la revanche des généraux ».

*« D'un côté, l'affaiblissement du contrôle civil est lié aux incertitudes de l'environnement stratégique, à la fin de la guerre froide ou encore à la technicité croissante des opérations. De l'autre, le rôle accru des militaires est expliqué par le fait que ceux-ci ont acquis une forte expérience en matière politico-militaire alors que, dans le même temps, les élites civiles perdent celle de la chose militaire » (Fabrice Hamelin, op.cit, 2003, pp 435-436).*

A l'image de la façon dont l'amiral Jacques Lanxade explique, *a posteriori*, les enjeux de la réforme d'interarmisation qu'il a initialement porté, cette évolution serait, au contraire, une opportunité pour « reprendre la main », « parler le même langage » et finalement « faire valoir son point de vue » aux autorités politiques<sup>55</sup>. D'autres décèlent au contraire, dans les interstices de ces transformations, les indices d'une remilitarisation de l'*ethos* militaire sous formes d'ilots de sous-cultures échappant à la « tentation technocratique », marqués par une survalorisation de l'*habitus* guerrier face aux risques, à la fois endogènes (bureaucratisation, civilianisation...) et exogènes (humanitarisation, juridicisation...) d'une dénaturation du métier des armes, et se traduisant notamment par une sorte de « retour sur le groupe primaire »<sup>56</sup>. *A contrario* du processus de bureaucratisation, la légitimité interne à l'institution militaire passe, aujourd'hui encore, davantage par la figure du « leader » que du « manager »<sup>57</sup>. Enfin, ce serait avant tout la manipulation des mythes institutionnels, « entre l'officier de salon et l'officier de terrain », par les hauts gradés eux-mêmes, qui expliquerait la reconduction de la tension entre les référentiels technocratiques et guerriers au sein des armées<sup>58</sup>.

### *L'élargissement de la notion de sécurité*

Si le phénomène de perméabilité du secteur militaire est donc connu, c'est surtout l'imbrication des thèses indigènes et savantes qui participe de la naturalisation de l'élargissement de la notion de sécurité, et par extension de la dilution des objets référents de la stratégie. Au-delà des études transnationalistes, participant d'une transformation de la catégorie « menaces » en « risques » par l'abrogation de la dichotomie traditionnelle interne/externe des relations internationales<sup>59</sup>, les apports de l'Ecole de Copenhague<sup>60</sup> fournissent un éclairage fondamental sur l'élargissement de la notion de sécurité. Il s'agit d'insister sur l'aspect performatif et praxéologique du langage sécuritaire, et, de façon concomitante, de la pensée stratégique : « L'utilisation du langage sécuritaire est cruciale, car il possède une capacité intégrative. Il permet d'établir une interconnexion entre des faits séparés, comme les migrations, le terrorisme, le fondamentalisme islamique, la drogue, le Marché unique européen, et de les globaliser en un ensemble signifiant, auquel je me référerai ici comme à un champ de la sécurité. [...] Le langage n'est plus ici le simple outil descriptif d'une réalité qui lui serait extérieure, mais une force déterminante, intégrant les relations sociales. » (Jef Huysmans, « Dire et écrire la sécurité : le dilemme normatif des études de sécurité », *Cultures & Conflits*, n°31-31, 1998, pp 179-180).

Ainsi Barry Buzan<sup>61</sup> souligne-t-il l'existence de cinq secteurs dans l'univers sécuritaire :

<sup>54</sup> MOSKOS, Charles, *op.cit*, 1987.

<sup>55</sup> Entretien avec l'amiral Jacques Lanxade, 4 mai 2009.

<sup>56</sup> BOËNE, Bernard, *op.cit*, 1990.

<sup>57</sup> JANOWITZ, Morris, *op.cit*, 1960.

<sup>58</sup> COTON, Christel, « Au service du mythe. Récit d'un capitaine de l'armée de terre », *Agone*, n°37, 2007, pp. 131-150.

<sup>59</sup> D'après notre entretien avec un proche conseiller du général Georgelin, chef d'Etat-major des armées au moment de la parution du Livre blanc sur la défense et la sécurité de 2008, les débats entre rédacteurs ont avant tout été marqué par la marginalisation des partisans de la préservation d'une différence de traitement entre risques sociétaux et menaces stratégiques.

<sup>60</sup> Citons, LIPSCHUTZ, Ronnie, *On Security*, Columbia University Press, New York, 1998 ; BUZAN, Barry, *Security : A New Framework for Analysis*, Lynne Rienner Publishers Colorado, Boulder, 1998 ; WEAVER, Ole, "Securitization and Desecuritization" in LIPSCHUTZ, Ronnie (dir.), 1998, *op.cit.*, pp 46-87. Voir aussi, dans un autre registre, AUSTIN, John, *Quand dire, c'est faire*, Paris, Seuil, 1970.

<sup>61</sup> BUZAN, Barry, *People, States and Fear – An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, (2e éd.), New York, Herverster, 1991.

- 1 : militaire (capacités offensives et défensives des Etats, perceptions mutuelles relatives à ces capacités : le secteur traditionnel de la défense),
- 2 : sociétale (sauvegarde d'éléments culturels, linguistiques, religieux et à l'identité nationale),
- 3 : économique (accès aux ressources, finances et marchés nécessaires),
- 4 : environnementale (conservation locale ou planétaire de la biosphère)
- 5 : politique (équilibre du système gouvernemental et de l'idéologie qui le sous-tend).

Le concept de sécurité sociétale, peut être résumé comme suit : « *La sécurité sociétale concerne la capacité d'une société de persister dans son caractère essentiel sous des conditions changeantes et face à des menaces possibles ou réelles. Plus spécifiquement, il s'agit de la capacité de soutenir des modes traditionnels de langue, de culture, d'association, et d'identité religieuse et nationale et de coutumes dans des conditions acceptables pour leur évolution. [...] La sécurité sociétale concerne des situations où les sociétés perçoivent une menace en termes identitaires* » (Ole Weaver, « *Societal Security : The Concept* », *Identity Migration and the New Security Agenda in Europe*, St Martin's Press, New York, 1993, p. 23).

Le livre Blanc sur la Défense de 1994 semble déjà y faire directement écho lorsqu'à propos de la mise en œuvre « *d'une conception globale de la Défense* », il précise : « *La cohésion nationale, aujourd'hui très exposée aux chocs multiples que suscitent les évolutions sociales, économiques et internationales, est une condition essentielle de la défense. La puissance provient moins de l'étendue du territoire national que de l'organisation sociale, de l'éducation des hommes, de leur solidarité et des valeurs qui les lient. En ce sens, la défense est indissociable de l'idée de nation. Elle concerne donc à la fois le modèle français d'intégration et d'organisation sociale, les valeurs communes de la République, leur vocation universelle et le rayonnement de la langue* » (Livre Blanc sur la Défense, 1994, p 28).

Dans la version de 1994, c'est surtout la mondialisation, en termes d'atomisation et de dématérialisation de flux, qui implique alors une « globalisation » de la sécurité. C'est la lutte contre le terrorisme international qui relance au cours des années 2000, la question de la « sécurité » en tant que dépassement d'un modèle de défense stato-centré.

« *Les menaces peuvent provenir d'États et de groupes non étatiques transnationaux. Les risques peuvent résulter de catastrophes naturelles ou sanitaires qui appellent des réponses à l'échelle mondiale.* » (Livre blanc sur la défense et la sécurité de 2008, p 16).

Dans l'extrait ci-dessus, la menace est « politique » et le risque est « naturel » ; ailleurs, dans le texte comme dans les discours, la différence de nature menaces/risques provient soit de l'identité de celui qui la porte (étatique ou pas) soit de la « capacité avérée de nuisance ». Si l'utilisation de la dichotomie menaces/risques, restent largement métaphorique dans la plupart des arènes politico-militaires, les « risques » constituent, en tout cas du point de vue de la planification stratégique, des « menaces » jugées impossibles à endiguer uniquement par la force militaire en tant que telle. Il s'ensuit, évidemment, l'inévitable exercice taxinomique qui décline les sécurités : humaines, sociales, environnementales, alimentaires, sanitaires...<sup>62</sup> Cette mise en perspective nous invite à poser la question du caractère conjoncturel ou structurel des transformations du champ. Ainsi, si certaines analyses, notamment à travers une approche du « changement » par les mobilisations multisectorielles, plaideraient pour une déssectorisation conjoncturelle du champ depuis la crise post-bipolaire<sup>63</sup>, d'autres mettent en avant des processus de civilianisation sur une plus longue période. Peut-on d'ailleurs rigoureusement parler d'un champ de la sécurité nationale sachant que les acteurs qui le composeraient, proviendraient de champs encore largement autonomes et structurés ?

## Conclusion : d'un fétichisme à l'autre ?

<sup>62</sup> Signalons, par ailleurs, que les acteurs institutionnels, ayant notamment plaidé pour un élargissement de la notion de sécurité au début des années 1990, ne sont pas que français et militaires. Frédérique Ramel rappelle le rôle de Boutros Boutros-Ghali et Kofi Annan à l'ONU autour des principes de dignité et de sécurité humaines (RAMEL, Frédéric, *Sécurité humaine : un concept pour penser le XXIème siècle ?*, Centre Lyonnais d'Etudes de Sécurité Internationale et de Défense (CLESID), <http://clesid.univ-lyon3.fr/publications/sechumaine.html>), tandis que Jean-François Daguzan et Pascal Lorot évoquent le rôle de l'UNESCO (« Repenser la sécurité nationale », *La revue géopolitique*, 1<sup>er</sup> mars 2008, <http://www.diploweb.com/Repenser-la-securite-nationale.html>).

<sup>63</sup> DOBRY, Michel, *op.cit.*, 2009.

Quels sont les bénéfices pour le chercheur d'une reconsidération du champ en question à l'aune du continuum défense-sécurité, en matière d'observation et d'explication des phénomènes sociaux ? Le principal atout est le dépassement des appréhensions étroitement monolithiques de l'Etat et stato-centrées des menaces: on glisse subrepticement d'une définition objective de la défense, à une définition intersubjective de la sécurité, ouvrant la voie à nombre de perspectives notamment en sociologie interactionniste. Par extension, la notion de sécurité permet une approche intersectorielle bienvenue des problématiques relevant de la politique étrangère et de défense, en refusant la seule et traditionnelle dialectique diplomatico-stratégique. Par ailleurs, la piste des logiques bureaucratiques nous invite à considérer l'hypothèse d'une division du travail reformulée en matière de politique de défense. De fait, la dilatation du champ de la Défense en champ de la sécurité nationale désignerait avant tout l'intégration de « nouveaux acteurs », et donc, en dépit des apparences, peut être davantage un recentrage des militaires sur leur cœur de métier qu'une dénaturation du métier des armes. Cette piste en ouvre une autre : la recomposition des acteurs du champ traditionnel de la défense depuis le basculement post-bipolaire. Ainsi, avec l'effondrement du pouvoir symbolique des stratèges de la « non guerre » et des kremlinologues, à qui l'on reprochera un manque d'anticipation des transformations du système, c'est toute l'économie interne du champ de la sécurité nationale qui s'en trouve modifiée. Jadis relayés au second rang par la bipolarité et la dissuasion, les spécialistes de ce que les stratèges nommaient, pour préserver le monopole de la « menace », les « risques sociétaux » (terrorisme, organisations criminelles et mafieuses) réintègrent le cœur des réflexions stratégiques contemporaines<sup>64</sup>.

Il semble pourtant que ces propositions sombrent précisément dans le fétichisme dénoncé à propos des visions stato-centrées : leur approche est, au moins, tout aussi essentialiste. Si le terme sécurité, présente le mérite de dépasser l'appréhension monolithique de la notion de menace et de l'Etat, ne nous fait-il pas passer, à l'inverse, du côté d'une définition extrêmement volatile ? Surtout, le continuum défense-sécurité, qui n'est certes pas un concept, est alors une notion auto-suffisante, qui s'alimente-elle-même : plus vous définirez la menace en risques, plus vous trouverez de risques et plus vous justifierez, en retour, de la pertinence de la notion de sécurité. Enfin, en dernier lieu, il convient de garder à l'esprit les soubassements idéologiques de ces débats sur la transformation du champ de la Défense, tous, de toutes parts, avec grande pudeur : la question du continuum défense-sécurité entretient un lien ténu avec la (dé)légitimation de l'Etat, en tant qu'organisation politique pourvoyeuse de sécurité<sup>65</sup>.

*« L'unique exigence d'une communauté politique – quelle qu'elle soit – est celle de la protection. Une communauté qui n'est plus en mesure de protéger la vie de ses membres [...] ne pourrait ni compter sur leur loyauté ni survivre très longtemps. L'inverse est aussi vrai : toute communauté capable, et, mieux, désireuse de protéger ses membres pourra s'appuyer, jusqu'à la mort, sur leur fidélité. L'apparition de l'Etat moderne s'explique avant tout par son efficacité militaire vis-à-vis d'autres organisations guerrières ; il est dépourvu d'avenir s'il s'avère incapable de se défendre efficacement en cas de conflit de basse intensité interne ou externe, comme cela semble être le cas » (Martin Van Creveld, op.cit, 1998, p 252).*

**Grégory Daho**

<sup>64</sup> BIGO, Didier, « Les débats en relations internationales et leur lien avec le monde de la sécurité », *Cultures & Conflits*, n° 19 et 20, 1995, pp. 6-48.

<sup>65</sup> On pourrait ainsi, assimiler les enjeux sous tendus ici à une logique de saturation ou de surcharge du système politico-militaire. EASTON, David, *Analyse du système politique*, Paris, Armand Colin, 1974.

# A L'AUNE DES REVOLUTIONS ARABES, COMMENT REPENSER L'ARC DE CRISE SUR LA SCENE PROCHE-ORIENTALE ?

Dans une zone aussi complexe que le Proche-Orient où les antagonismes sont anciens et ancrés, couplés à un contexte de soulèvements révolutionnaires, il est indispensable de redessiner les contours d'une conflictualité en mutation. C'est aussi l'exercice de cette actualisation du Livre Blanc : définir les intérêts français dans cet espace géopolitique et permettre ainsi l'élaboration d'une stratégie à la hauteur des enjeux en cours et futurs.

À cet égard, nous observons 6 intérêts qui devront à l'avenir déterminer la stratégie française dans la région :

1. Assurer et renforcer la sécurité de la Finul au Liban.
2. Redéfinition de la relation franco-syrienne.
3. Accompagnement post conflit en Libye.
4. Relancer l'UpM avec la France comme moteur.
5. Le dialogue stratégique 5+5, volet défense.
6. Endiguer le conflit central : Israël/Palestine.

Ces intérêts n'ont pas fondamentalement changés depuis 2008. En revanche, le contexte de soulèvements révolutionnaires dans lequel ces intérêts évoluent est de plus en plus incertain. Le Livre Blanc de 2008, avait déjà envisagé la possibilité « *d'incertitudes qui pèsent sur l'évolution de notre environnement (...) obligeant à prendre en compte le risque de surprises et de ruptures stratégiques* ». La fonction « anticipation » du Livre Blanc devait justement permettre de prévoir ces incertitudes.

Or, le Proche-Orient est un espace au cœur de ces ruptures. À cet égard, y a-t-il eu une défaillance de l'appareil d'analyse stratégique devant accompagner les décideurs ou un « *aveuglement des politiques à l'égard de ces analyses*<sup>66</sup> ? Plutôt que de revenir sur ces lacunes, nous proposons d'ores et déjà de repenser l'évolution des conflits futurs dans un espace géopolitique en mutation afin de contribuer à cette anticipation stratégique permettant de réduire les incertitudes évoquées dans le Livre Blanc de 2008.

## Une reconfiguration conflictuelle régionale dans le contexte des révolutions arabes.

Intitulé « *Grandes crises non résolues*<sup>67</sup> », le Livre blanc de 2008 aborde la question proche et moyen-orientale par 4 points de fixation conflictuels : « *Au Proche et au Moyen-Orient, la paix est sans cesse menacée par 4 sources de conflits* :

- *L'impasse du processus de paix.*
- *Le Liban face à l'ingérence syro-iranienne.*

<sup>66</sup> ROBERT DEL PICCHIA, M., *le renforcement de la fonction d'anticipation stratégique depuis les Livres blancs de 2008*, Rapport d'information du Sénat n°585.

<sup>67</sup> *Livre blanc sur la Défense et la Sécurité Nationale*, Odile Jacob / La Documentation Française, 2008, pp.30.

- *Irak avec l'antagonisme chiite/sunnite.*
- *Programme nucléaire iranien* ».

Nous nous intéresserons ici à 2 des 4 conflits posés en 2008 car nous les considérons comme prioritaires aujourd'hui<sup>68</sup> :

- L'impasse du processus de paix est le corollaire de la permanence et de la centralité du conflit israélo-palestinien. Ce dernier a pour fonction de créer des « conflictualités d'interface » sur lesquelles se greffent des conflits secondaires.
- De son côté, L'aggravation de l'instabilité libanaise en tant qu'espace de projections syro-iraniennes menace directement la présence militaire française dans cette zone.

A ces deux conflictualités pré-existantes posées par le Livre Blanc de 2008, viennent s'ajouter les soulèvements révolutionnaires des régimes tunisien, égyptien, libyen et hypothétiquement syrien. Ces soulèvements participent à la redéfinition de l'espace géopolitique régional et à une restructuration des rapports de force entre unités politiques.

*La montée en puissance de l'antagonisme central : Israël/Palestine.*

5 points expliquent le renforcement de cet antagonisme :

- La réalité du terrain et le morcellement des territoires occupés continuent de miner les perspectives de 2 États viables. 500 000 Israéliens vivent au-delà de la ligne verte et les autorités israéliennes empêchent un accès à 60% du territoire de la bande de Gaza. Dans ce contexte, les efforts de développements économiques du premier Ministre Fayaad sont louables, mais conduisent à s'interroger quant à leur viabilité. Comme le souligne le Professeur Charillon « *un arrangement territorial permet de dépasser l'affrontement identitaire par un arrangement technique*<sup>69</sup> ». Or, on constate bien que les conditions permettant un éventuel arrangement territorial s'éloignent alors que l'importance du territoire physique comme composante du conflit demeure essentiel. Cependant, le découpage de la Cisjordanie, la colonisation et les constructions à Jérusalem-est relèvent d'une stratégie israélienne d'extension qui en réponse conduit paradoxalement à la *suraffirmation* de l'identité palestinienne<sup>70</sup>.
- Le processus de paix est moribond et inadapté à des rapports de force trop déséquilibrés pour que des négociations bilatérales aboutissent. Dans ce contexte, le cadre imposé par le « médiateur » américain exacerbe plus qu'il n'apaise les tensions.
- L'OLP n'a plus de leader. Il y a un manque de cohérence dans le projet palestinien conduisant à l'absence de projet national.
- La radicalisation territoriale à l'œuvre, entraîne une logique obsidionale et se caractérise par une phase de post sionisme. Ce phénomène s'explique partiellement par le poids toujours plus fort des minorités<sup>71</sup>, très attachées à ces territoires en expansion.
- Le contexte régional actuel exacerbe une reprise des hostilités sur les interfaces conflictuelles (que nous allons définir par la suite), les rendant toujours plus difficiles à réguler. La rupture qui jusqu'alors séparait les régimes des sociétés, forcera les nouvelles unités politiques à prendre en compte la question palestinienne, bien plus que ce ne fut le cas auparavant.

L'ensemble de ces éléments risquent de conduire l'antagonisme central de la région à une montée aux extrêmes et vers un renforcement des conflictualités d'interface d'une part, et des conflits secondaires d'autre part.

<sup>68</sup> Concernant les deux autres sources de conflits, la France n'est pas intervenue en Irak et nos intérêts n'y sont pas significatifs. Pour le programme nucléaire iranien, le Conseil de sécurité des Nations unies a accéléré depuis 2008 l'adoption d'une série de résolutions particulièrement coercitives mais dont l'impact demeure mitigé. La France n'a d'autres choix que de continuer une politique de sanctions en collaboration avec les USA et le Conseil de sécurité des Nations unies.

<sup>69</sup> CHARILLON, Frédéric, « Nouveaux conflits, quatre dimensions pour une compétition globale », *Revue Défense Nationale*, juin 2011, n° 741, pp. 61-67.

<sup>70</sup> FOUCHER, Michel, *Fronts et frontières : un tour du monde géopolitique*, Paris, Fayard, 1991, pp.373.

<sup>71</sup> Ultra orthodoxes, nationalistes-religieux, séparades conservateurs, russophones et arabes israéliens.

*Le Proche-Orient et la fin de la paix froide : Entre conflictualité d'interface<sup>72</sup> et conflits secondaires.*

L'espace géopolitique proche-oriental est caractérisé par une conflictualité d'interface entre **territoires** mettant aux prises parfois de jeunes **États** (Israël), des États en devenir (Palestine), des États faibles (Liban), ou encore des États-régimes personnalisés (Égypte-Syrie). Dans ce sillage, les acteurs sont eux-mêmes très divers (armées, acteurs internationaux, milices) mais jamais les **sociétés** n'ont été prises en compte. Territoires, États, sociétés, ce triptyque serait-il le ciment de la nouvelle donne régionale au cœur de laquelle demeure une conflictualité d'interface nettement exacerbée par le contexte actuel ? Celle-ci connaît deux principaux points de contraction et de condensation dans la zone proche-orientale.

*Le Liban-sud/Israël/Syrie/Iran*

Le Liban-sud cristallise plusieurs fronts caractéristiques de cette conflictualité d'interface. Région pour partie délaissée par l'État libanais pendant de nombreuses années, le Liban-sud a été et demeure partiellement l'apanage de groupes infra étatiques concurrencés par un retour timide de l'État, à travers le déploiement de l'armée libanaise et par une présence de forces internationales (Finul).

Ce qui place les forces françaises au cœur de trois conflits:

- *Un conflit interne* avec des antagonismes de plus en plus puissants sur la scène politique intérieure (TSL, armement du Hezbollah, soutien et opposition à la Syrie)
- *Un conflit territorial* avec l'occupation des fermes de Chebaa, du village de Gajhar par Israël et le difficile marquage de la ligne bleue entre le Liban et Israël, ce qui participe à la fixation d'une conflictualité d'interface.
- *Un conflit aux dimensions régionales.* Le Liban-sud est depuis les années 80 un espace de projection des enjeux régionaux ce qui accroît sa dimension d'interface conflictuelle. Le soutien iranien à la milice chiite du Hezbollah (financement, entraînement par les pasdarans iraniens, sans oublier l'allégeance au Vilayat-e-faqih) est le principal maillon d'une chaîne complexe. La Syrie est une passerelle indispensable à cet axe régional.

**Tirillé entre un agenda intérieur, occupé principalement par la pérennité de l'actuel gouvernement corrélée à la délicate question du financement du TSL<sup>73</sup>, et un agenda régional agité par les soulèvements syriens, le Liban-sud représente plus que jamais une zone où la conflictualité d'interface se renforce.**

*Gaza/Israël/Égypte*

Aussi située entre trois territoires, cette zone présente toutes les caractéristiques d'un espace de conflictualités d'interface regroupant trois fronts. Israël maîtrise tant bien que mal sa frontière avec la bande de Gaza et partiellement sa frontière avec l'Égypte (Sinai) à l'image des attentats du 19 août 2011<sup>74</sup>. Encore une fois, plusieurs territoires en conflit se font face, soumettant l'espace géopolitique à des séismes caractéristiques des fronts actifs comme la bande de Gaza ou des fronts neutralisés (Égypte) mais qui dans la transition actuelle peuvent se réveiller. **Ces deux fronts de contact sont autant de zone de contraction, de fixation des antagonismes, ajoutant aux anciens rapports de force régionaux de nouvelles dynamiques conflictuelles liées aux changements ou à la déstabilisation des régimes.**

Au-delà de ces fronts locaux de contraction liés aux interfaces conflictuelles, tous les rapports de forces régionaux (NSEO) se recomposent autour de l'antagonisme centrale (Israël-Palestine). À l'ouest, l'Égypte est en pleine transition démocratique dont l'issue reste incertaine. Les militaires ne semblent pas enclins, ou du moins freinent une passation de pouvoir civil. Les rapports de force politiques sont flous et l'agenda institutionnel n'est pas arrêté. Le Caire a participé activement, malgré ce contexte, au rapprochement inter palestinien, sans que cela aboutisse à un gouvernement

<sup>72</sup> Nous définissons la conflictualité d'interface comme un espace géopolitique couvrant plusieurs territoires laissant apparaître des points de contact entre eux, où chaque dynamique conflictuelle interne se projette à l'extérieur, c'est-à-dire sur espace géopolitique. Et inversement, les antagonismes régionaux, plus particulièrement l'antagonisme central, s'insèrent dans la dynamique conflictuelle interne.

<sup>73</sup> Le TSL a été créé par la résolution 1757 du Conseil de sécurité des Nations unies. Il est chargé de juger les auteurs de l'attentat ayant coûté la vie à l'ex Premier ministre Rafiq Hariri ainsi que d'autres attentats ayant un lien avec me premier. Le Liban est censé contribuer à hauteur de 50% du financement du TSL, ce à quoi s'oppose l'actuel majorité gouvernementale.

<sup>74</sup> Le 19 août 2011, plusieurs éléments armés palestiniens venant de la bande de Gaza se sont infiltrés en Israël via le territoire égyptien afin d'y commettre des attaques. On constate bien une interaction entre les trois fronts.

politique d'union nationale, d'où la centralité de l'antagonisme israélo-palestinien. Au nord, la Turquie accroît sa prise de distance avec Israël, rompt quasiment ses liens avec Damas et se repositionne dans l'espace proche-oriental par une plus grande proximité avec l'Égypte et le Hamas- palestinien. À l'est et au nord-est, un renversement du régime syrien aboutirait à de nouveaux enjeux portant sur le plateau du Golan. À l'est, le régime iranien demeure fondamentalement hostile à Israël et la finalité militaire de son programme nucléaire ne semble plus faire de doutes<sup>75</sup>.

Au-delà de cette recomposition des rapports de force, les bouleversements actuels vont remettre en cause les *statu quo* entre Israël et certains de ses voisins. En Égypte, sans évoquer un retour à un conflit ouvert où les inimitiés ne seraient plus régulées par un cadre, les relations bilatérales ne seront plus les mêmes. Le traité de 1979 ne sera pas remis en cause, néanmoins il sera désormais pertinent de s'interroger sur sa pérennité. En ce sens où la partie égyptienne, face au poids nouveau de sa société, ne pourra faire évoluer ses relations avec l'État hébreu uniquement dans la mesure où de réelles avancées sur la question palestinienne se réaliseront. Le traité de paix existant ne scellera plus l'avenir des relations bilatérales comme ce fut le cas auparavant. Au contraire, **l'antagonisme central israélo-palestinien succèdera à la paix froide comme moteur des relations entre les deux pays**. La relation syro-israélienne fut, elle aussi, caractérisée par une sorte de paix froide. La Syrie, n'ayant jamais déclenché des hostilités depuis 1974, représente le « *meilleur ennemi*<sup>76</sup> » d'Israël. Néanmoins, le régime des Al-Assad a toujours participé parallèlement à la militarisation du Hezbollah et à l'instrumentalisation des palestiniens réfugiés au Liban ou en Syrie. On peut supposer qu'en cas de chute d'un régime dont le sort est à terme scellé, les problèmes liés à la question palestinienne et aux territoires de 1967 resurgiront de manière brutale dans les relations futures.

**Par-delà la fin d'une paix froide qui se dessine à l'horizon, l'antagonisme central occupera une place d'autant plus forte que vont se greffer sur lui des antagonismes secondaires.** Dans l'espace géopolitique régional en mutation, ces antagonismes secondaires prennent une tournure énergétique dans la mesure où ils concernent, soit des installations gazières existantes (Israël-Egypte), soit des projets d'exploration de réserves récemment découvertes (Turquie/Chypre/Israël) et (Liban/Israël)<sup>77</sup>. Ces tensions entre la Turquie et Israël s'inscrivent dans un climat de dégradation des relations entre les deux États notamment après l'épisode de la flottille de Gaza directement lié à l'antagonisme central. Sans cette trame de fond, un accord aurait sûrement été trouvé entre les deux membres d'un partenariat stratégique signé en 1996. **Cet antagonisme secondaire s'inscrit donc dans cette logique de centralité du conflit israélo-palestinien.** Le risque est de courir vers une militarisation des enjeux énergétiques dans l'est méditerranéen.

Le Livre Blanc de 2008 posait la prospective comme élément fondamental permettant d'analyser la montée en puissance des risques et des menaces. L'analyse stratégique a failli à cette mission dans l'anticipation des événements en cours. Ainsi, nous venons d'envisager la fin d'une paix froide qui se profile à l'horizon, où l'antagonisme central occupera une place encore plus importante, notamment sur les conflictualités d'interface. L'évolution de la conflictualité dans cet espace géopolitique où les intérêts de la France pourraient être mis à mal, nous conduit à proposer des actions permettant à la France de se positionner dans cette reconfiguration régionale.

## Quel positionnement français face à cette reconfiguration de l'environnement régional ?

L'exercice est périlleux tant il est difficile d'innover en la matière. Néanmoins, il apparaît indispensable de suivre quelques pistes modestement proposées ici.

### *Liban/Finul*

Nous l'avons évoqué, le Liban-sud, par l'action onusienne et la présence d'un fort contingent français, représente un intérêt majeur (liens historiques, porte d'entrée sur le Proche-Orient, espace francophone etc...). Or, le cadre sécuritaire dans lequel nos forces évoluent se dégrade lentement comme en attestent les deux attentats de cet été et les nombreuses humiliations dont nos forces sont l'objet. Face à ces enjeux, nous proposons quelques recommandations :

<sup>75</sup> Un rapport détaillé de l'AIEA prévu pour novembre viendrait confirmer l'existence d'un programme nucléaire iranien à caractère militaire.

<sup>76</sup> Expression attribuée à Denis Bauchard, ancien diplomate et conseiller à l'IFRI.

<sup>77</sup> Deux gisements ont été découverts : le premier, Tamar, aurait une capacité de 238 milliard de m<sup>3</sup> de gaz tandis que le second, Leviathan, aurait lui une capacité de plus 400 milliard de m<sup>3</sup> de gaz.

Comme l'indique le Livre Blanc de 2008, la « *France doit s'investir d'avantage dans la zone où nos forces sont implantées* ». Pour ce faire, il est indispensable de relancer un processus renforcé de coopération avec les Forces Armées Libanaises (FAL). Sans celles-ci, la présence de la Finul n'a plus de raisons d'être. Il faudrait donc accroître les **patrouilles communes**, investir d'avantage les FAL dans la **garantie du cadre sécuritaire** des forces onusiennes et aider au **déploiement de bataillons supplémentaires** des forces libanaises au sud du Litani. Enfin, dans la mesure du possible il est urgent d'accélérer le **marquage de la ligne bleue**, potentielle source de conflit territorial entre le Liban et Israël. En toile de fond à ces initiatives militaires, une plus grande **implication de nos diplomates** dans la situation politique libanaise, afin de faire respecter les engagements internationaux du Liban, serait souhaitable.

### *UpM*

Dans le LB de 2008, l'UpM est posé comme un enjeu sécuritaire<sup>78</sup> des 15 prochaines années. Or, le projet est actuellement au point mort pour deux raisons : la coprésidence est suspendue en raison des difficultés internes en Égypte. Ensuite, l'ambition politique de ce projet semble avoir contribué à son blocage actuel.

Ainsi, nous proposons d'envisager rapidement un **réinvestissement de l'Égypte** dans ce projet. Cependant, les priorités égyptiennes sont ailleurs. Dès lors, pourquoi ne pas proposer la reprise de la **coprésidence par la Turquie**, acteur indispensable au Proche et Moyen-orient ? À ce titre, cette coprésidence ne devrait pas être présentée comme un substitut à la candidature actuelle de la Turquie à l'Union européenne, sous peine d'être clairement écartée par Ankara. D'autre part, le format actuel de l'UpM ne correspond pas à la multitude d'acteurs, parfois antagonistes, qui la composent. Les relations d'États à États dans un cadre intergouvernemental aussi large que l'UpM sont extrêmement complexes et peu propices au règlement des différentes tensions entre les membres.

Dès lors ne faut-il pas déléguer et articuler **une subsidiarité entre les régions, les villes et les ports** ? Quand les territoires vont porter des projets, les États vont eux tendre à confronter leurs intérêts. Ainsi, il serait urgent de relancer ce projet en établissant une nouvelle gouvernance afin de dépolitiser cette enceinte de dialogue entre les deux rives de la Méditerranée.

### *Le dialogue 5+5 (volet défense).*

Cette enceinte politique informelle, regroupant 10 pays du bassin méditerranéen et de l'UE<sup>79</sup>, rencontre un certain succès. Le 5+5 participera aussi aux enjeux sécuritaires des 15 prochaines années<sup>80</sup> selon le Livre Blanc de 2008. Toutefois, le contexte des soulèvements révolutionnaires actuels conduit à la nécessité de **réimpulser une dynamique**, notamment au regard des changements de régimes intervenus dans 2 des États membres : la Tunisie et la Libye. Ne serait-il pas judicieux d'ouvrir les portes de ce dialogue à **l'Égypte voire à un État de la rive nord de la méditerranée** et ainsi **devenir un 6+6** ? Cela nous permettrait de réinvestir l'Égypte dans un projet où d'ailleurs sa candidature avait été refusée initialement. D'autre part, ce cadre de coopération apparaît indispensable au suivi de la **reconstruction post conflit en Libye**, ce qui représente un atout majeur par rapport à notre allié britannique.

### *Le conflit israélo-palestinien*

Le processus de paix est bloqué, le « médiateur » américain échoue depuis plusieurs années à assurer le parrainage de ce processus. Dans ce contexte, la France qui est en mesure de discuter avec les deux parties, devrait proposer un plan de sortie du conflit.

Sur le fond du conflit, une des craintes structurelles d'Israël au regard des menaces sur la sécurité de son territoire est celle d'une attaque par le front oriental. Cette crainte justifie pour les Israéliens l'occupation de la Cisjordanie et donc le

<sup>78</sup> Livre blanc sur la Défense et la Sécurité Nationale, Odile Jacob / La Documentation Française, 2008, pp.153 : « Pour répondre, dans les quinze ans qui viennent, aux enjeux de sécurité de cette zone, une nouvelle étape de la relation euro méditerranéenne doit être franchie. Elle prendra place dans le projet d'Union pour la Méditerranée qui ira plus loin en termes politiques. Il s'agira de développer de véritables partenariats entre les deux rives, grâce à des projets régionaux concrets, notamment dans les domaines économiques et environnementaux qui concourent à la stabilité. Il est en effet de l'intérêt partagé des pays du bassin méditerranéen, comme de ceux de l'Union européenne, d'agir ensemble et de manière coordonnée dans ces domaines ».

<sup>79</sup> Algérie, la Libye, le Maroc, la Mauritanie, la Tunisie ainsi que cinq pays de l'Union européenne, l'Espagne, la France, l'Italie, Malte et le Portugal composent actuellement le 5+5.

<sup>80</sup> Livre Blanc, op.cit, pp.153 : « Vont dans le même sens le dialogue méditerranéen de l'OTAN et le dialogue « 5 + 5 » qui constitue une enceinte politique informelle regroupant dix pays riverains du bassin occidental de la Méditerranée : les cinq pays de l'Union du Maghreb arabe (l'Algérie, la Libye, le Maroc, la Mauritanie, la Tunisie), ainsi que cinq pays de l'Union européenne (l'Espagne, la France, l'Italie, Malte et le Portugal) ».

contrôle d'une limite de sécurité hors du territoire israélien. Un nouveau plan de paix pourrait donc inclure la dissociation entre la notion de frontière de souveraineté et celle de limites de sécurité. Ce que Michel Foucher nomme « *les frontières différentielles*<sup>81</sup> ». Cette dissociation entre souveraineté et sécurité ne justifierait plus les colonies en Cisjordanie puisque Israël contrôlerait les limites de sécurité (Jourdain) alors que les Palestiniens obtiendraient la souveraineté territoriale en Cisjordanie. La France pourrait ainsi proposer un plan incluant cette notion de frontières différentielles qui à mon sens permettrait de sortir partiellement du blocage actuel.

Sur la forme : repenser l'application d'un plan de paix : la structure des négociations de paix depuis 20 ans, n'a pas permis de résoudre le conflit et encore moins une application des quelques accords trouvés. C'est pourquoi, après un consensus sur les grands axes du conflit, la France pourrait proposer une nouvelle architecture institutionnelle<sup>82</sup> qui servirait de cadre d'application d'un accord suivi à plusieurs échelons.

- Échelon international : Au sein du CSNU, les grandes puissances parviendraient à un accord reprenant les principales dispositions des résolutions historiques, notamment celles pouvant faire l'objet d'un consensus. La notion de frontière différentielle serait incluse dans cet accord général. Un rapporteur en charge de l'application de la dite résolution serait nommé, sur le modèle des résolutions libanaises.
- Échelon régional : Le CSNU, pilier de cette nouvelle architecture institutionnelle, opérerait une délégation de compétences vers des instances régionales comme la ligue arabe ou vers les principaux acteurs concernés comme l'Égypte, la Jordanie ou encore la Turquie. En échange d'une avancée sur le dossier israélo-palestinien, les États arabes pourraient assurer leur soutien à ces négociations et leur pleine reconnaissance d'Israël, à l'instar de l'initiative de paix saoudienne de 2000.
- Échelon local : Les deux parties, palestinienne et israélienne, négocient de gré à gré les modalités opérationnelles d'un accord issu de la résolution votée par le CSNU. En cas de différend, une médiation onusienne interviendrait, notamment par l'entremise du représentant spécial chargé de l'application de l'accord. Ce dernier s'en remettrait aux grandes puissances du CSNU en cas de persistance du différend.

La France, face à la persistance du conflit, n'a évidemment pas les moyens de le résoudre seul. Néanmoins, Paris pourrait élaborer un plan de paix mettant en place les mécanismes décrits et qu'il soumettrait au CSNU.

### *Régimes contre sociétés*

Le Livre Blanc de 2008 évoque le rôle croissant « *des acteurs non-étatiques* »<sup>83</sup> dans les Relations Internationales. Néanmoins, il n'est pas fait référence aux sociétés en tant que telles. Or, aucune unité politique stable ne se construira sans sa société et réciproquement. De plus, on constate bien le rôle décisif des acteurs issus de la société civile qui ont conduit ces soulèvements révolutionnaires. Quelle stratégie adopter ? Comment inclure ces acteurs dans les relations complexes d'État à État qui justement ne doivent plus être exclusives ? Comment peuvent-elles s'inscrire dans la stratégie française en tant que relais d'influence d'un côté et de compréhension des forces vives de l'autre ? Nous proposons d'établir des **partenariats repensés avec les sociétés civiles** et notamment la **jeunesse** du Proche-Orient, ce qui nécessite des financements. Les universités devraient y jouer un rôle de premier plan en fournissant des études sur les processus de transition démocratique, sur l'insertion des acteurs religieux dans le champ démocratique, sur la résolution des conflits, sur l'évolution de l'espace géopolitique etc. Ces propositions pourraient s'inscrire dans une relance plus générale de la francophonie.

**Jean-Baptiste Beauchard**

<sup>81</sup> FOUCHER, Michel, *op.cit.*, pp.375.

<sup>82</sup> BEAUCHARD, Jean-Baptiste, « Les déficiences du droit international et des négociations diplomatiques dans le conflit israélo-palestinien », in *Cahiers de l'IRSEM : la médiation dans le conflit israélo-palestinien*, à paraître.

<sup>83</sup> *Livre blanc sur la Défense et la Sécurité Nationale*, Odile Jacob / La Documentation Française, 2008, pp.24.

# UNE NOUVELLE STRATEGIE DE LUTTE CONTRE LE TERRORISME EN AFRIQUE

Alors que les États-Unis et le reste du monde commémoraient le 10<sup>ème</sup> anniversaire des attaques terroristes contre le territoire américain, le 11 septembre 2001, peu de personnes se rappellent que le 7 août marquait aussi le 13<sup>ème</sup> anniversaire des attentats à la bombe de Nairobi et de Dar es Salam. L'Afrique, comme beaucoup d'autres régions du monde, avait déjà fait l'expérience du terrorisme sous ces différentes formes, mais ces attaques furent sans précédent de par leur ampleur et leur impact. Ce phénomène a donné un nouveau rôle à l'Afrique sur l'échiquier stratégique global.

Le Livre blanc sur la Défense et la Sécurité Nationale<sup>84</sup> de 2008, s'ouvre sur la *menace directe* que représentent les réseaux terroristes<sup>85</sup> et précise plus loin qu'elle est « l'une des principales menaces physiques dirigées contre l'Europe et ses ressortissants dans le monde »<sup>86</sup>. Ce même Livre blanc évoque plus précisément la bande sahélienne, de l'Atlantique à la Somalie, défini comme un « lieu géométrique » d'imbrication de plusieurs menaces dont l'implantation de groupes terroristes se réclamant d'Al-Qaïda<sup>87</sup>. L'Afrique y est décrite comme venant « au premier rang de notre stratégie de prévention »<sup>88</sup>. Le diagnostic est donc posé dès la première page : la mondialisation structure la période post-post Guerre froide, de nouveaux acteurs concurrencent les États et bousculent le système international. Face à ces « intrus »<sup>89</sup>, les États semblent impuissants. Bien que la menace paraisse cernée, les dynamiques du passage à la violence sont évacuées. Dès lors, le terrorisme est traité par des méthodes répressives, efficaces sur le court terme mais certainement pas curatives et préventives. Cette contribution propose une approche politico-stratégique de la lutte contre le terrorisme en Afrique. Elle vise à analyser l'évolution géostratégique de la région depuis 2008 et la réponse française aux menaces qui ont émergées, avant de proposer quelques réflexions critiques en vue de l'actualisation du Livre blanc.

## Quelle adaptation de la posture stratégique française, face à l'émergence de menaces terroristes, en Afrique subsaharienne depuis 2008 ?

### *Évolution du contexte stratégique depuis 2008 : état de la menace terroriste dans la bande sahélienne*

Le dernier Livre blanc présente la bande saharo-sahélienne comme une sous-région de l'« arc de crise »<sup>90</sup>. Bien qu'il avertisse sur l'absence d'homogénéité entre les sous-régions, soulignons aussi l'hétérogénéité des situations au sein de la sous-région saharo-sahélienne même. Les terroristes djihadistes, ayant prêté allégeance à Al Qaïda, y usent de stratégies différenciées, qui appellent des stratégies de lutte adaptées.

En Somalie, longtemps cantonnés à un agenda national, voire local, les Shebaab ont élargi leur champ d'action. Dès 2009, ils ont adopté un discours jihadiste, menaçant les pays voisins et attaquant l'Ouganda en juillet 2010 et, de façon plus sporadique, le Kenya à sa frontière. Néanmoins, dans la Corne de l'Afrique, les voisins de la Somalie ne sont pas des États faibles. Constamment menacés dans leur intégrité territoriale, ils ont su développer des stratégies de contrôle et de surveillance face à la menace que représente l'existence d'un État effondré à leurs frontières, aidés en cela par les puissances extérieures, soucieuses de contenir la menace somalienne dans les frontières de l'entité somalienne. Aujourd'hui, les jihadistes profitent de cette situation pour attirer les pays frontaliers dans une confrontation sur le territoire somalien, et internationaliser le conflit qui les oppose aux forces du Gouvernement Fédéral de Transition (GFT) et de la Mission de l'Union Africaine en Somalie (AMISOM). Cette stratégie de survie a pour but d'attirer les

<sup>84</sup> Par commodité, nous le nommerons « Livre Blanc », à ne pas confondre avec le livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France publié la même année.

<sup>85</sup> *Livre blanc sur la Défense et la Sécurité Nationale*, Paris, Odile Jacob/La Documentation française, 2008, pp.14

<sup>86</sup> *Ibid.*, pp.49

<sup>87</sup> *Ibid.*, pp.49

<sup>88</sup> *Ibid.* pp.154

<sup>89</sup> BADIE, Bertrand, *Le Diplomate et l'intrus*, Paris, Fayard, 2008.

<sup>90</sup> *Op.Cit.*, *Livre blanc sur la Défense et la Sécurité Nationale*, pp.43

forces étrangères dans le conflit somalien. L'expérience somalienne est riche d'enseignements. Dans ce pays, ce sont les interventions étrangères qui ont agi comme une prophétie autoréalisatrice, en créant la menace qu'elles entendaient conjurer.

En Afrique de l'Ouest, la zone saharo-sahélienne est devenue un refuge pour l'organisation Al Qaïda au Maghreb Islamique venue d'Algérie. Le groupe a su profiter de l'absence d'État dans des zones périphériques et marginalisés. Contrairement à la Somalie, l'action du groupe terroriste ne se limite pas au territoire d'un État. La zone saharo-sahélienne est un sanctuaire logistique pour l'organisation qui utilise les frontières à des fins opérationnelles. Elle profite du manque de coordination entre les États de la région, notamment dans le « droit de poursuite » pour perpétrer ses actions (prises d'otages). Le groupe profite également du développement sur le même territoire d'une forte criminalité transnationale: trafic de drogue, de cigarettes, d'êtres humains, trafic d'armes, etc. Cette région est une zone idéale en raison du nombre élevé d'États frontaliers, qui a pour effet de fractionner la lutte et la rend inefficace. Près de huit types de conventions et de protocoles dans la CEDEAO encadrent la lutte contre le trafic de drogue. La corruption endémique ne participe pas non plus à l'efficacité de la lutte.

Le Livre blanc évoque une radicalisation religieuse mais en Somalie, comme dans le Sahel, le risque majeur n'est pas tant de voir l'islamisme, mais le radicalisme, s'inscrire en solution à l'échec des gouvernements « à l'occidentale » ou soutenus par des acteurs exogènes. Actuellement, les allégeances confrériques, ethniques ou claniques sont un obstacle à la diffusion d'un islam radical. En revanche dans le cas de la Somalie, les Shebaab ont un projet politique, ce qui n'est pas le cas d'AQMI, qui n'a pas pour objectif de prendre le contrôle d'États régionaux.

Par ailleurs gardons à l'esprit que cet espace a toujours posé des problèmes de gouvernance, tant pour l'État colonial que pour ses successeurs. L'ouest de la ceinture sahélienne est une zone mouvante, d'échanges et de circulations, peuplé de sociétés nomades, qui ont toujours entretenues des relations de coopération, sur des périodes plus ou moins longues, et d'affrontements, avec les gouvernements centraux. Toute intervention étrangère, dans cet espace qualifié par Jean-François Bayart « d'interstices du système international d'États »<sup>91</sup>, doit garder ces données en tête, et ne pas commettre les mêmes erreurs qu'en Somalie, où les ingérences extérieures ont donné une légitimité aux insurgés. Toute ingérence fait courir le risque de voir des alliances conjoncturelles se renforcer derrière une cause commune anti-impérialiste. Le djihad deviendrait la version islamique des luttes anticoloniales<sup>92</sup>, « la désignation de l'islamisme comme ennemi principal de l'Occident (et de ses clients) dans la région, et sa répression, sont une façon de paramétrer politiquement la colère sociale des exclus »<sup>93</sup>.

#### *Depuis 2008, poursuite de l'adaptation de l'outil de défense et de sécurité français*

Nous venons de le voir, s'il est un endroit où le paysage stratégique a été modifié, c'est bien sur le continent africain. Depuis 2008, la politique de défense et de sécurité de la France y a aussi beaucoup évolué.

Souhaitant rompre avec sa politique de « substitution » en Afrique, la France s'est lancée depuis le début des années 1990 dans une réforme de son dispositif militaire sur le continent. L'un des grands chantiers ouverts par le Livre blanc de 2008 fut la poursuite de cette réforme. Les principales dispositions prises par le Livre blanc, et annoncées lors du discours du Cap en 2008, suivent trois grands principes : d'une part, des relations bilatérales renouvées<sup>94</sup>, ce qui passe par la renégociation « radicale »<sup>95</sup> de tous les accords de défense et leur publication<sup>96</sup>, présentés comme « appartenant au passé », car « correspondant à un moment historique, la fin de la décolonisation ». Le second principe répond à la nécessité d'africanisation des questions de paix et de sécurité sur le continent. Ainsi, le nouveau dispositif français serait une réponse plus adaptée à la future organisation militaire de l'Union Africaine (et à la vocation interarmées des opérations). La nouvelle posture militaire française privilégie un axe transversal, du Gabon aux Emirats, en passant par Djibouti<sup>97</sup>. Ce prépositionnement assure l'autonomie stratégique de la France. Garant d'une réaction rapide, il est aussi

<sup>91</sup> BAYART, Jean-François, « Le piège de la lutte antiterroriste en Afrique de l'Ouest », *Sociétés politiques comparées*, n°26, août 2010, pp.2

<sup>92</sup> FILIU, Jean-Pierre, « The local and global Jihad of al-Qa'ida in the Islamic Maghrib », *The Middle East Journal*, Vol.63 n°2, printemps 2009, pp.214

<sup>93</sup> Op.Cit., BAYART, Jean-François, « Le piège de la lutte antiterroriste en Afrique de l'Ouest », pp.3

<sup>94</sup> Op.Cit., *Livre blanc sur la Défense et la Sécurité Nationale*, pp.16

<sup>95</sup> Ibid., pp.315

<sup>96</sup> Les accords de défense sont distincts des accords de coopération ou d'assistance militaire technique (AMT) qui ne sont pas remis en cause et qui concernent moins d'une trentaine d'États africains : Afrique du Sud, Bénin, Burkina Faso, Burundi, Cameroun, Centrafrique, Comores, Congo, Côte d'Ivoire, Djibouti, Gabon, Guinée équatoriale, Guinée, Madagascar, Mali, Maurice, Mauritanie, Niger, Rwanda, Sénégal, Seychelles, Tchad, Togo et RDC. Les accords de défense concernent 8 États africains (Cameroun, Togo, Gabon, République centrafricaine, Comores, Sénégal, Djibouti, et Côte d'Ivoire). De nouveaux accords "de partenariat de défense" ont été signés avec les cinq premiers pays.

<sup>97</sup> Op.Cit., *Livre blanc sur la Défense et la Sécurité Nationale*, pp.72

un outil de prévention et de formation. Le dernier principe, qui doit continuer à régir la politique de défense et de sécurité en Afrique, est l'approche multilatérale réaffirmée comme un principe fondateur (chapitre 6) et l'euro-péanisation de notre politique (chapitre 4). En matière de lutte contre le terrorisme, la stratégie française privilégie la prévention<sup>98</sup> et la projection avec un accent mis sur l'utilisation minimum de la force, une utilisation optimale des technologies militaires, du renseignement et des forces spéciales<sup>99</sup>. Elle se doit de conserver une capacité d'action dans ces domaines.

Le nouveau prépositionnement privilégie l'Est, pourtant nous l'avons vu, depuis 2008, les intérêts français sont menacés à l'Ouest et la France a dû intervenir à plusieurs reprises. En effet, elle est perçue, par AQMI, comme un pays ennemi notamment depuis l'attaque manquée pour libérer Michel Germaneau (juillet 2010) et celle d'Antoine De Lécour et Vincent Delory au Niger (janvier 2011), ont marqué un véritable tournant.

### Réflexions dans la perspective d'une actualisation du Livre blanc de la Défense et de la Sécurité

Le Livre blanc met l'accent sur l'approche globale pourtant dans la pratique la réponse apportée aux questions de sécurité sur le continent, et dans notre cas dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, reste militaire. Le prochain Livre blanc gagnerait à rappeler la nécessité de poursuivre la politique de « civilianisation » des aspects sécuritaires de la stratégie.

Les groupes terroristes djihadistes défiant leurs ennemis sur les fronts militaires, mais aussi politiques et socio-économiques, la réponse doit être également globale. La recherche d'une solution passe inévitablement par une réponse aux problèmes régionaux structurels. On ne peut pas faire l'économie d'un débat sur le développement économique et social de la région dont le retard est à la base de l'instrumentalisation de certaines populations. Si aujourd'hui cette menace est plus sécuritaire que politique, dans le cas d'AQMI (la production idéologique du groupe est faible), la région est un terrain favorable à un soutien local opportuniste. Toute solution passe également par un renforcement de la légitimité de l'État sur ses marges et donc de sa présence, notamment par la fourniture de services publics. Le plan Sahel, dans le Nord du Mali, en Mauritanie et au Niger, plan interministériel de lutte contre le terrorisme, coordonné par le Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale, va dans ce sens<sup>100</sup>. De plus, la France pourrait peut-être envisager de participer à la formation et au suivi opérationnel d'une unité de police régionale dont la mission serait de surveiller et sécuriser les frontières exposées.

Par ailleurs, il convient de tenir compte du contexte régional et ne pas oublier les logiques propres de conflits locaux qui se juxtaposent à la lutte contre le terrorisme. La stratégie actuelle est de privilégier le soutien aux forces locales. Or, en Somalie en 2006, cette stratégie amena à soutenir l'intervention éthiopienne, l'ennemi historique de la Somalie, qui ne pouvait amener qu'une radicalisation des acteurs. Aujourd'hui, le Mali refuse cette logique militaire. Une trêve avec les rébellions touarègues rend le gouvernement réticent à engager une escalade militaire, dans une région où il a retiré ses forces en 2006.

De même, les terroristes sont définis comme des criminels. « On ne fait pas la guerre contre des criminels »<sup>101</sup> insistait le Livre blanc du Gouvernement sur la sécurité intérieure face au terrorisme en 2006. Le Livre blanc sur la Défense et la Sécurité de 2008 classe également, parmi les organisations criminelles, les réseaux terroristes<sup>102</sup>. Or l'utilisation de la violence terroriste est irréductible d'une revendication politique. En criminalisant l'ennemi, ici les acteurs utilisant la violence terroriste, on refuse à ces acteurs non étatiques, ces *intrus*, une identité et une reconnaissance, qui les placeraient au même niveau que le soldat et le diplomate, représentants de l'État. On refuse également de chercher les raisons sociales et politiques de ce passage à la violence. Or l'analyse du contexte social et historique de l'émergence de l'islam radical dans la plupart des pays concernés contribuerait à la prévention du passage à la violence terroriste. La criminalisation des terroristes dans ces pays, permet de justifier des réponses policières et judiciaires, qui participent à la marginalisation et à la radicalisation d'individus, dont le ralliement à la cause de l'islam radical était souvent opportuniste.

<sup>98</sup> Ibid, pp.154

<sup>99</sup> Ibid, pp.200

<sup>100</sup> Ce « plan » s'appuie sur le projet « Justice et solidarité en région sahélo-saharienne -Jussec » qui vise à favoriser le traitement judiciaire des affaires constatées dans les régions périphériques, sur le projet « Gouvernance locale et cohésion sociale à Nouakchott » et le « Projet de renforcement de la gouvernance démocratique au Mali ».

<sup>101</sup> *La France face au terrorisme. Livre blanc du Gouvernement sur la sécurité intérieure face au terrorisme*, Paris, La documentation française, pp.121

<sup>102</sup> Op.Cit., *Livre blanc sur la Défense et la Sécurité Nationale*, pp. 24

Ces groupes terroristes s'affaibliront stratégiquement si la base du soutien est frappée, si elle est privée de ses partisans actuels ou potentiels. Dans le cas d'AQMI, si l'organisation veut monter en puissance dans la région elle devra s'africaniser. La posture d'États comme le Mali sera déterminante.

### *Rationaliser l'eupéanisation de l'approche sécuritaire*

Avec la mise en place du Service européen pour l'action extérieure en 2010, l'enjeu est aujourd'hui d'accepter un partage des tâches avec les instances européennes, tant à Bruxelles que sur le continent.

Surtout, il convient de définir une doctrine commune. La France s'enorgueillit, de voir ses anciennes colonies plus stables que les pays anglophones, lusophones ou les anciennes colonies italiennes. Cette vision demeure discutable et révèle une différence majeure de doctrine entre la France, qui préfère privilégier la stabilité, et la doctrine européenne qui privilégie la sécurité humaine, et donc des changements sociétaux et politiques, quitte à favoriser une instabilité transitoire<sup>103</sup>. Il existera toujours une concurrence entre ces différents objectifs stratégiques.

Les relations de la France avec l'Afrique restent empreintes de scepticisme pour nos partenaires. Si la France ne veut pas être déclassée en Afrique, elle doit faire preuve de clarté dans ses objectifs stratégiques même si ce flou stratégique est parfois nécessaire. Il s'agit de définir une politique de sécurité commune. Le discours de rupture sur le continent a été discrédité par un retour aux anciennes pratiques. L'approche doit être dépoussiérée et cela passe par l'Union Européenne et en mutualisant les atouts du prépositionnement français. Il s'agit peut-être d'eupéaniser les forces prépositionnées en ouvrant des postes<sup>104</sup>, il faut aussi poursuivre l'eupéanisation de RECAMP (Renforcement des Capacités Africaines de Maintien de la Paix) avec des formations à la lutte contre le terrorisme et peut être collaborer avec des puissances européennes présentes sur le continent, qui jusqu'alors étaient considérées comme concurrentes malgré une approche commune et partagée. Les britanniques, par exemple, développent un réseau complémentaire.

Dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, l'Europe a été très active en Somalie, avec un effort de formation des cadres de l'armée somalienne, en revanche il sera sûrement plus complexe d'engager ses partenaires dans la lutte contre AQMI pourtant l'Union Européenne a une capacité de police lourdement engagée au Kosovo qui pourrait à terme être utilisée dans la zone concernée. L'implication européenne devrait être accrue au niveau global.

### *Définir une politique cohérente*

La politique française de sécurité et de défense en Afrique, a toujours été une des composantes majeures de sa puissance sur le continent, elle est aussi un « vecteur d'influence internationale pour la France »<sup>105</sup>. Cette politique est toujours en cours de redéfinition.

Dès l'introduction, le Livre blanc expose l'« ambition » française de développer une politique d'influence<sup>106</sup>. Une telle politique pourrait être assez facilement assimilée au *Soft Power*.

Pourtant, la France doit s'adapter aux contraintes économiques nouvelles tandis que l'Afrique a subi des bouleversements structurels d'ampleur. La question du rôle et de l'influence de la France sur le continent est donc légitime et n'a jamais été posée avec autant d'acuité qu'aujourd'hui, bien qu'elle soit rendue difficile par les relations souvent passionnelles, qui lient le pays au continent, représentant souvent un obstacle à une vision rationnelle et globale des problèmes africains. Néanmoins, les autres puissances éprouvent les mêmes difficultés, brouillées par le panafricanisme et l'afrocentrisme, qui ont voulu donner une vision d'une Afrique qui pourrait être appréhendée et gérée d'un seul bloc. Il faut donc penser l'Afrique dans sa diversité, et y appliquer non pas une politique, mais des politiques africaines.

<sup>103</sup> HELLY, Damien, « L'Union Européenne, régulateur de la sécurité en Afrique? », colloque « L'évolution des conflictualités et des politiques de sécurité et de défense en Afrique », Paris, Université Paris Descartes, 20 juin 2011.

<sup>104</sup> BENTEGEAT, Général, 4<sup>èmes</sup> Rencontres Parlementaires de la Défense, Paris, Ecole Militaire, 18 octobre 2011.

<sup>105</sup> Op.Cit., Livre blanc sur la Défense et la Sécurité Nationale, pp.312

<sup>106</sup> Ibid., pp.14, p.311 et pp.52

La politique française est dans une période de transition, qui explique ses ambivalences et ses hésitations. Ainsi, sa volonté de multilatéraliser, d'europaniser et d'africaniser se heurte à de nombreux blocages. En effet, l'engagement européen en matière de paix et de sécurité en Afrique semble bloqué au volet préventif et financier. Les organisations régionales en matière de sécurité en sont, quant à elles, encore à leurs balbutiements, et les moyens limités de l'Union africaine ne lui confère pas une efficacité optimale.

Les forces prépositionnées ont été réorganisé pour s'adapter aux nouveaux enjeux de l'arc de crise et participer à la monter en puissance du dispositif de sécurité collective de l'Union africaine, en ne conservant Afrique subsaharienne que deux bases opérationnelles avancées (Djibouti et Libreville). La base du Sénégal devenant un pôle opérationnel de coopération à vocation régionale où les effectifs ont été fortement réduits. Pourtant, nous l'avons vu, la France est directement menacée en Afrique de l'Ouest. De plus, le Sénégal est, avec le Nigéria, l'un des piliers de la Brigade Ouest (ECOBRIIG).

En raison d'une construction à petits pas, la France conserve une approche propre et un souci de conserver une politique d'influence bilatérale. D'ailleurs de nombreux États africains sont loin d'être favorables à un désengagement de la France qui pourrait les fragiliser. L'europanisation que la France souhaite intégrée à sa politique et dans les nouveaux accords de défense est parfois mal perçue par des dirigeants qui préfèrent la politique du tête à tête, alors que la machine européenne peut imposer des sanctions économiques aux États non démocratiques.

Une position inconfortable pour la France, dont la légitimité sur le continent est parfois entamée, notamment auprès de la jeunesse. Le prochain Livre blanc pourrait envisager de revoir les accords de coopération ou d'assistance militaire technique. Ces accords sont trop nombreux, signés à des périodes très espacées dans le temps et dans de nombreux domaines (entraînement, formation, soutien logistique...). Ils justifient, par exemple, notre présence quasi permanente au Tchad et nos actions dans ce pays. Ils nuisent à une vision globale et cohérente de notre action. Pour autant, et si le retrait de la France de ce pays est envisagé, le dispositif français est nécessaire à notre action dans la zone saharo-sahélienne.

Le risque est donc de s'enliser dans le temps long de nos partenaires, et de voir la position française marginalisée alors que le continent est désormais un espace « coopétitif <sup>107</sup> », soumis à des influences diverses entrant en compétition ou en coopération.

Cette phase transitoire risque aussi d'entraîner une perte de connaissance et de compréhension mutuelles, alors que le nombre des coopérants militaires, véritable lien avec les partenaires africains, a été divisé par quatre en vingt ans et le budget de coopération par deux.

L'influence est la recherche de l'adhésion de l'autre, à tout ou partie d'un projet, et la capacité à peser sur les décisions et les actions des acteurs. Elle est le résultat d'une volonté stratégique de positionnement sur l'échiquier régional. Elle est donc le fruit d'une analyse et d'une vision de l'avenir, dans laquelle un État entend se positionner globalement par rapport aux autres entités. Si la France veut pouvoir répondre aux menaces qui visent directement ses intérêts, elle ne pourra faire l'économie d'une réflexion profonde sur la vision de la France pour l'Afrique dans son prochain Livre blanc.

**Sonia Le Gouriellec**

---

<sup>107</sup> Terme introduit en économie par Adam M. Brandenburger et Barry J. Nalebuff

# LA FRANCE ET SES «RESPONSABILITES » : ELEMENTS DE DEFINITION

Si l'on considère le Livre blanc comme un exercice de réflexion sur les forces et les faiblesses du pays<sup>108</sup>, alors la question d'une définition approfondie des « responsabilités » de la France paraît cruciale. Le « Livre blanc sur la Défense et la Sécurité Nationale », adopté en 2008, insiste sur le fait que l'intervention extérieure, cinquième fonction stratégique qu'il définit, doit assurer la « capacité d'action extérieure nécessaire à la défense de ses intérêts de sécurité et de ses responsabilités »<sup>109</sup>. Élément de justification et de légitimation de l'intervention armée hors du territoire national, cette affirmation des « responsabilités » de la France renvoie directement à la recherche de l'adhésion de la nation, reconnue comme une « nécessité stratégique »<sup>110</sup>.

Tout comme l'ensemble des termes ayant trait à la notion de gouvernance, le concept de responsabilité se trouve aujourd'hui constamment mobilisé pour justifier l'action dans un contexte de mondialisation déstabilisatrice. Il devient cependant souhaitable d'en préciser les contours, face à une opinion nationale comme internationale prenant un poids croissant dans les relations mondiales, et dont il faut emporter l'adhésion par une légitimation toujours plus poussée des opérations extérieures – d'autant plus au regard du rôle nouveau du Parlement en la matière. La vivacité des débats autour de l'opportunité mais aussi de la justification de la récente intervention en Libye illustre l'importance d'une réflexion approfondie sur le sujet. De même, les difficultés du conflit afghan et l'annonce d'un retrait des forces de l'OTAN à échéance de 2014 provoquent régulièrement une remise en cause du bilan militaire, mais surtout politico-stratégique de cette opération.

Avec le temps et la complexification des questions de gouvernance mondiale, il devient ainsi nécessaire de définir clairement les contours des « responsabilités » sur lesquelles s'appuient les interventions françaises. Cela implique de préciser la portée des principes régulièrement invoqués par le discours politique – et notamment les valeurs républicaines de la France. **Il ne s'agit cependant pas, ici, de porter un jugement sur le fondement réel des opérations extérieures : valeurs ou intérêts, c'est un autre débat.** Il existe une nuance importante entre les *motifs* d'une intervention (qui doivent être exposés de façon claire et cohérente) et l'*intention stratégique* sous-jacente (qui n'a pas vocation à être divulguée). Cette contribution porte sur la nécessité de se pencher **sur la cohérence des motifs de l'intervention, tels qu'exposés à la nation et à la communauté internationale**, au risque de faire apparaître la « responsabilité » invoquée comme une ressource purement rhétorique, sans réalité politique.

Il faut souligner à ce titre le caractère nécessairement préalable d'une définition du fondement des interventions extérieures françaises à toute réflexion portant sur la question des moyens (problème capacitaire, choix d'un modèle d'armée dans un contexte de réduction budgétaire). Avant de rechercher les modalités d'efficacité militaire maximale de notre capacité de projection de forces, il est en effet indispensable de poser au préalable les conditions d'évaluation de la réussite politique d'une opération extérieure. La nature de cette contribution, politico-stratégique plus qu'opérationnelle, cherche à souligner l'importance pour la défense et les armées du rapport à la nation, à travers la question de la légitimité des opérations extérieures. L'actualisation du Livre blanc pourra ainsi s'attacher à en construire une définition précise pour assurer, à travers une plus forte adhésion de la nation et de la communauté internationale, une meilleure efficacité militaire des opérations extérieures.

<sup>108</sup> Comme l'a qualifié Michèle Alliot-Marie, ancien Ministre et députée des Pyrénées-Atlantiques, lors des 4<sup>èmes</sup> Rencontres Parlementaires de la Défense, Paris, Ecole Militaire, 18 et 19 octobre 2011.

<sup>109</sup> *Livre blanc sur la Défense et la Sécurité Nationale*, Odile Jacob / La Documentation Française, 2008, pp.199.

<sup>110</sup> *ibid*, pp.202.

## L'ambition du Livre blanc de 2008 : assurer à la France un statut de puissance globale

L'affirmation d'une « responsabilité » propre à la France, fondée sur un champ de justification propre (les valeurs nationales républicaines), permet la revendication à un « statut international supérieur », ambition première du Livre blanc pour assurer l'influence de la France dans le monde.

*Les « responsabilités internationales » de la France, fondement de sa légitimité à intervenir*

### *La singularité de ces responsabilités, outil de justification politique*

Le Livre blanc de 2008 insiste à plusieurs reprises sur la singularité de la position française sur la scène internationale, singularité qui constitue un thème récurrent des discours présidentiels. La France ne serait ainsi « pas un pays comme les autres »<sup>111</sup>, en raison de ses « responsabilités », qui ouvrent le troisième chapitre du Livre blanc consacré à la stratégie de sécurité nationale. La responsabilité s'entend classiquement comme une **obligation morale** ou légale de remplir un engagement, voire de réparer une faute. L'histoire aurait à ce titre chargé la France d'une responsabilité particulière à l'égard du monde, parce qu'elle lui a conféré **les moyens de peser** sur sa stabilisation. La France met en avant son statut de membre permanent du Conseil de sécurité des Nations Unies – ce qui l'engage à ce titre dans « la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales », et de membre fondateur de l'Alliance Atlantique et de l'Union Européenne – ce qui lui confère « un rôle essentiel dans la construction et le maintien de la paix »<sup>112</sup> en Europe. S'ajoute à cela son statut de puissance nucléaire. Cette obligation générale est avant tout morale, mais aussi légale, le Livre blanc rappelant régulièrement la force des engagements internationaux de la France.

Cinquième fonction stratégique, l'intervention est présentée comme le « mode d'action essentiel de nos forces armées », devant « permettre (...) d'assumer nos responsabilités internationales »<sup>113</sup>. Plusieurs principes directeurs sont mobilisés pour fonder l'engagement des forces françaises, parmi lesquels l'évaluation des « menaces à la paix et à la sécurité », le Livre blanc précisant qu'en raison des responsabilités de la France, « la mise en jeu directe des intérêts nationaux n'est pas la seule *justification* d'une intervention »<sup>114</sup>. Cela renvoie indirectement au registre de la morale, étroitement liée à un travail de justification fondé sur la raison<sup>115</sup>. On s'approche ici très clairement de **l'ébauche d'une morale de l'intervention extérieure**, dépassant la simple conception réaliste d'une logique étatique nécessairement réduite à la défense de l'intérêt national pour aller vers une véritable éthique de la politique étrangère au service de la paix et de la sécurité internationale. Cette idée est renforcée par les « principes directeurs » de l'engagement des forces armées, dont certains semblent être un lointain héritage de la théorie classique de la guerre juste, réflexion morale sur la justification de la guerre. Ainsi, le Livre blanc affirme le caractère nécessaire d'un « examen, préalable à l'usage de la force armée, des autres mesures possibles » (usage de la force en dernier recours), mais aussi d'une « capacité d'engagement français d'un niveau suffisant » et d'une « évaluation précise du coût »<sup>116</sup> (chance raisonnable de succès avec des conséquences positives supérieures aux conséquences négatives de l'intervention).

### *Une responsabilité liée aux valeurs « incarnées » par la France*

Chaque Etat possède à ce titre un champ de justification propre, renvoyant à son intérêt national, mais aussi à son histoire, sa culture, et plus largement au « type d'engagement qu'il incarne envers ses citoyens »<sup>117</sup>. Dans le cas de la France, cet engagement se trouve clairement fondé en termes de valeurs humanistes, régulièrement mobilisées dans le discours politique pour justifier les interventions extérieures. La défense des « valeurs du pacte républicain »<sup>118</sup> est présentée comme l'une des finalités de la stratégie nationale de 2008. Le Livre blanc fait ainsi référence à la démocratie, aux libertés collectives et individuelles, à la justice ou encore à la dignité humaine. La notion de « pacte républicain » renvoie clairement aux fondements de l'Etat, au lien quasi-contractuel qui l'unirait à ses citoyens. En mettant l'accent sur la défense de ces valeurs, le Livre blanc souligne le devoir de l'Etat d'assurer leur mise en œuvre au bénéfice de ses

<sup>111</sup> Nicolas Sarkozy, Président de la République, *Déclaration en hommage aux dix soldats français morts en Afghanistan*, Cour de l'Hôtel des Invalides, 21 août 2008.

<sup>112</sup> *Livre blanc sur la Défense et la Sécurité Nationale*, pp.61.

<sup>113</sup> *ibid*, pp.71.

<sup>114</sup> *ibid*, pp.73.

<sup>115</sup> CANTO-SPERBER M., *La morale du monde. Ethique et philosophie morale*, PUF, 2010, pp.195.

<sup>116</sup> *Livre Blanc sur la Défense et la sécurité nationale*, pp.76.

<sup>117</sup> CANTO-SPERBER M., *op.cit.*, pp.206.

<sup>118</sup> *Livre Blanc sur la Défense et la sécurité nationale*, pp.62.

propres citoyens, mais aussi son rôle dans leur préservation, voire leur diffusion, sur la scène internationale. Le Président de la République ne déclarait-il pas que la sécurité des Français est directement liée à « la garantie des valeurs essentielles auxquelles nous sommes attachés et qui font que notre pays n'est pareil à aucun autre »<sup>119</sup> ?

En définissant une approche globale de la sécurité, le dernier Livre blanc a en effet fortement contribué à réduire la distinction entre menaces externes et menaces internes : il insiste sur le rôle dans la préservation de la sécurité intérieure d'interventions armées sur des théâtres éloignés du territoire national. Les opérations extérieures ne seraient ainsi plus uniquement un outil de politique extérieure, notamment dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. Dans ce contexte, le Livre blanc de 2008 esquisse, de façon très implicite, l'idée d'une nécessaire diffusion des valeurs incarnées par la France. D'abord en se prononçant pour l'« universalisation » des droits de l'homme à travers des institutions comme la Cour pénale internationale, dont la violation ne saurait se voir opposer le principe de souveraineté, qui consiste avant tout « à protéger sa population »<sup>120</sup>. Ensuite, en s'identifiant à une « puissance occidentale », qui « ne crée pas encore une adhésion universelle à une vision commune du monde »<sup>121</sup>. Ici, le Livre blanc sous-entend clairement que la vision du monde en question – qui recouvre les valeurs portées par l'Occident, en dépit de son hétérogénéité, a vocation à terme à se diffuser à l'ensemble du système.

*Une légitimité indispensable à toute puissance se voulant « globale »*

*Un outil d'influence incontournable pour peser sur la régulation du système international*

Alors que « le monde de l'après-guerre froide cède très vite la place à un monde plus mobile, plus incertain et imprévisible », le Livre blanc préconise la « prise en compte de l'incertitude stratégique comme fondement de la pensée et de la politique » de la France<sup>122</sup>. Face à la multiplication des acteurs et des logiques d'intérêts, l'incertitude semble désormais prévaloir. Sans grille de lecture des interactions mondiales, quelle place rechercher pour la France dans le système contemporain ? Le Livre blanc de 2008 a fait le choix de l'influence, afin d'assurer à la France son statut de « puissance globale » (selon l'expression d'Hubert Védrine), en dépit d'une stature réelle de puissance pouvant plutôt être qualifiée par certains de « moyenne »... Ainsi, il affirme la nécessité de renforcer la capacité du pays à « peser sur les évolutions internationales », avec en filigrane l'ébauche d'une reformulation de la puissance, distinguant les Etats subissant l'incertitude contemporaine de ceux qui sont capables de l'infléchir dans un sens qui leur est favorable<sup>123</sup>.

Promouvoir le caractère universel des valeurs incarnées par la France apparaît dès lors comme un moyen de diminuer l'incertitude par la diffusion de normes – même si le Livre blanc prend acte des réactions hostiles que provoque ce type d'approche, et la rejette sur le papier. Il est ainsi affirmé que « c'est la volonté de (...) porter leurs valeurs qui permettra aux (...) pays occidentaux de jouer leur rôle dans la sécurité internationale »<sup>124</sup>. Par ailleurs, un lien est établi entre le fait d'« assumer plus de responsabilités » et la reconnaissance d'un « statut international supérieur »<sup>125</sup>, auquel aspire clairement la France. Mettre en avant la singularité de ses responsabilités apparaît alors ici comme un moyen au service d'une fin : assurer le poids de la France dans la régulation des relations mondiales afin d'être capable de peser sur leurs évolutions dans un sens favorable aux intérêts nationaux<sup>126</sup>. **Valeurs et responsabilités sont avant tout des instruments au service de la puissance.** Cette ambition française passe ainsi par la construction d'une identité de rôle, soulignant la nécessité de préserver la « vision morale »<sup>127</sup> qu'ont les autres Etats de la France.

*Un outil de justification indispensable pour assurer l'efficacité des opérations extérieures*

Outre l'affirmation d'un statut à part sur la scène internationale, l'influence d'un Etat passe aussi nécessairement par sa capacité à intervenir de manière efficace – ou, du moins, plus efficace que ses pairs. Or le Livre blanc de 2008 présente les principes de clarté et de légitimité comme des conditions d'efficacité des opérations extérieures. L'idée de légitimité renvoie ici à deux dimensions qui font de la justification une notion-pivot : l'adhésion de la nation et l'engagement total

<sup>119</sup> Nicolas Sarkozy, Président de la République, *Vœux aux armées*, Saint-Dizier, 4 janvier 2011.

<sup>120</sup> *Livre Blanc sur la Défense et la sécurité nationale*, pp.123.

<sup>121</sup> *ibid*, pp.35.

<sup>122</sup> *ibid*, pp.11 ; pp.40.

<sup>123</sup> *ibid*, pp.14.

<sup>124</sup> *ibid*, pp.36.

<sup>125</sup> *ibid*, pp.20.

<sup>126</sup> *ibid*, pp.187.

<sup>127</sup> Selon les termes du Général Desportes, lors des 4<sup>èmes</sup> *Rencontres Parlementaires de la Défense*, Paris, Ecole Militaire, 18 et 19 octobre 2011.

des soldats. Ainsi, selon le Livre blanc, **légitimité et efficacité se conditionnent**, loin des analyses présentant la justification politique comme une entrave à l'action militaire.

D'abord parce que l'adhésion de la nation est reconnue comme « LA » condition d'efficacité par le Livre blanc lui-même. Les raisons fondant une intervention extérieure doivent par conséquent être « rendues compréhensibles à tous les citoyens »<sup>128</sup>, dans un pays où la fin de la conscription a distendu le lien armée-nation. Le renforcement du rôle du Parlement, désormais compétent pour autoriser l'intervention des forces armées à l'étranger au-delà d'une période de quatre mois, relève de cette logique : « l'implication de la représentation nationale dans la stratégie de sécurité nationale est l'une des clés de l'adhésion du pays à cette stratégie (...), indispensable pour étayer le sentiment de cohésion avec la nation de ceux qui s'engagent à son service »<sup>129</sup>. Le lien est ainsi fait avec la seconde dimension de l'efficacité isolée par le Livre blanc : l'impact de la légitimité (et donc du caractère « juste ») de l'action sur le succès sur le terrain, à travers « la force morale des unités » qui découle entre autres de l'intériorisation de la légitimité de l'action par le militaire, renforcée par le soutien de la nation. Le « facteur humain »<sup>130</sup> est dès lors reconnu comme ayant un impact significatif sur l'efficacité des opérations extérieures, à travers la légitimité dont elles sont créditées.

### **L'actualisation du Livre blanc : accepter de contraindre davantage l'action extérieure en précisant la portée des « responsabilités » de la France**

L'affirmation de « responsabilités » internationales particulières à la France apparaît ainsi comme un axe central de la justification des opérations extérieures. Pourtant, son contenu demeure relativement imprécis. Certes, le Livre blanc n'a pas pour vocation de lier l'action extérieure de façon trop contraignante, mais l'ambition affichée d'un « statut international supérieur » l'expose particulièrement à la critique. Ménager des marges de manœuvre politiques reste évidemment essentiel – l'imprécision est en effet un outil de rhétorique politique nécessaire à la préservation d'une certaine marge d'appréciation<sup>131</sup>. Néanmoins, une action incohérente dans la durée car insuffisamment encadrée par des principes forts, pêcherait à l'inverse par manque de crédibilité (donc d'efficacité à *convaincre*). Invoquer des principes forts tels que la protection des droits de l'homme est un positionnement qui prête le flanc aux critiques. D'une part, parce que l'intervention n'en devient pas pour autant une règle générale d'action ; d'autre part, parce que cela laisse la place au doute quant à l'existence de logiques d'intérêt sous-jacentes, l'exigence d'une intention juste, désintéressée de l'Etat étant perçue comme illusoire – ce qui relève toutefois, nous l'avons dit, d'un autre débat.

Jean-David Lévitte, conseiller diplomatique du Président de la République, regrettait ainsi les « procès d'intention »<sup>132</sup> faits à la France, notamment dans le cas des opérations en Libye et en Afghanistan. Incohérences et contradictions peuvent contribuer avec le temps à disqualifier une politique axée sur les valeurs et la responsabilité. Face à une opinion publique de plus en plus mobilisée et informée<sup>133</sup>, il s'agit d'un risque qu'il faut désormais prendre en compte. Par ailleurs, dans la « compétition globale des idées »<sup>134</sup> et le contexte actuel d'ultra-médiatisation, quel meilleur vecteur d'influence que la conduite d'opérations extérieures efficaces, cohérentes et acceptées? D'où la nécessité d'en renforcer la légitimité. Il ne s'agit bien sûr pas de divulguer les objectifs stratégiques de la France, qui n'ont pas vocation à être communiqués, mais de se pencher sur la **cohérence des motifs de l'intervention, tels qu'exposés à la nation et à la communauté internationale**.

#### *Une responsabilité à préciser pour mieux convaincre*

Les « responsabilités » internationales reconnues à la France par le Livre blanc, pourtant largement mises en avant, n'apparaissent que de manière incidente dans les « principes directeurs » de l'engagement des forces françaises à l'étranger. Le premier de ces principes impose en effet d'évaluer le « caractère grave et sérieux de la menace contre la sécurité nationale ou la paix et la sécurité internationales », renvoyant à l'affirmation d'une possible intervention hors du

<sup>128</sup> *ibid*, pp.175.

<sup>129</sup> *ibid*, pp.130.

<sup>130</sup> *ibid*, pp.79.

<sup>131</sup> L'un des principes directeurs de l'engagement des forces françaises établis par le Livre blanc est ainsi « l'appréciation souveraine de l'autorité politique française, la liberté d'action et la capacité d'évaluer la situation en permanence » : *Livre Blanc sur la Défense et la sécurité nationale*, pp.76.

<sup>132</sup> J-David Lévitte, lors de la 1<sup>ère</sup> table ronde du colloque « Regards sur une année d'engagements opérationnels », organisé par le Ministère de la Défense et des anciens combattants, Ecole Militaire, Paris, 22 novembre 2011.

<sup>133</sup> La question de la réalité de ce concept d'« opinion publique » est débattue ; elle ne sera pas abordée ici en tant que telle.

<sup>134</sup> *Livre Blanc sur la Politique européenne et étrangère de la France. 2008-2020*, Bibliothèque des rapports publics, La Documentation Française, 2008, pp.27.

seul champ de l'intérêt national. Toutefois, cette formulation fait également référence au vocabulaire employé par le chapitre VII de la Charte des Nations Unies, et donc au « respect de la légalité internationale » (c'est-à-dire n'intervenir que dans le cadre d'une autorisation du Conseil de sécurité), troisième de ces principes directeurs. De même concernant le second de ces principes, l'« examen, préalable à tout usage de la force armée, des autres mesures possibles »<sup>135</sup>, qui reprend la philosophie de la Charte. Malgré une affirmation forte de responsabilités singulières au bénéfice de la stabilisation des interactions mondiales, le Livre blanc se limite finalement, lorsqu'il s'agit de définir des principes d'action, à renvoyer pour l'essentiel « au respect de la légalité internationale » (à laquelle la France s'est de toute manière engagée).

Il peut sembler dès lors que la singularité de ces « responsabilités » ne serait affirmée que dans l'objectif de fonder l'aspiration française à un « statut supérieur ». Le Livre blanc se garde bien – volontairement d'ailleurs – de définir les paramètres justifiant une intervention « altruiste » de la France, au-delà de son seul intérêt national direct : nécessité humanitaire ? Défense de ses valeurs ? Par ailleurs, le respect de la *légalité* internationale (et donc la limitation de l'usage de la force aux cas autorisés par le Conseil de sécurité) ne saurait constituer désormais un critère d'intervention suffisant pour se voir accorder une place aussi centrale. Se réfugier derrière ce terme de « légalité » ne résout en rien la question de la légitimité, puisque les décisions du Conseil de sécurité sont par définition de nature politique, fruit d'un compromis entre les intérêts des membres permanents. L'invoquer dans la définition de la stratégie nationale, en parallèle de l'affirmation d'une responsabilité dont le contenu n'est pas précisé, ne permet pas de résoudre le problème majeur de la justification des opérations extérieures aujourd'hui : affronter l'argument du double standard ou « deux poids, deux mesures », mobilisé de façon récurrente pour remettre en cause l'invocation de principes altruistes, supérieurs à l'intérêt national égoïste.

Le fondement implicite de cet argument est qu'une action n'échappe au soupçon de servir l'intérêt particulier qu'à la condition de pouvoir prétendre constituer une **règle générale d'action**. L'année 2011 fut, à ce titre, riche d'enseignements : l'intervention en Libye, certes autorisée par le Conseil de sécurité, a malgré tout posé la question de l'intérêt de la France à intervenir<sup>136</sup>, en dépit de ses justifications « altruistes » (la protection de la population civile), notamment en raison de l'absence d'intervention dans d'autres situations pouvant se justifier sur la même base. Le prochain Livre blanc devra donc opérer un choix clair. Soit maintenir l'ambition de la France de se voir reconnaître un « statut supérieur » - ce qui implique maintenant de définir le champ du registre « altruiste » qu'elle revendique (et accepter ainsi une forte contrainte politique, puisqu'il deviendra difficile de justifier de toute exception dans l'application de cette règle). A moins, peut-être, d'introduire un critère variable : celui du « niveau de déstabilisation » encouru, qui pourrait alors être mis en balance avec les avantages attendus de l'intervention, laissant la place à l'appréciation politique souveraine. Soit renoncer à mettre en avant cette « singularité » pour se contenter de souligner l'importance des moyens que la France met à la disposition des Nations Unies dans le cadre de la « légalité internationale ». Dans tous les cas, il est important de ne pas paraître soumettre ses règles d'action aux circonstances.

#### *Privilégier les références à l'identité européenne plutôt qu' à l'« Occident »*

Le Livre blanc de 2008 (et, dans son sillage, le Livre blanc sur la politique étrangère ainsi que de nombreux discours présidentiels), opère une identification indirecte de la France à l'« Occident », tout en insistant sur l'hétérogénéité de ce concept et les perceptions négatives qu'il véhicule dans le reste du monde<sup>137</sup>. Ce constat est pourtant fait sans qu'aucune conséquence n'en soit tirée. Or les perceptions véhiculées ne se sont guère améliorées avec le temps. Est-il souhaitable de maintenir une telle référence identitaire malgré ses conséquences en termes d'image ? Le prochain Livre blanc pourrait utilement engager une réflexion en ce sens, notamment en mettant en balance les avantages et les inconvénients d'une telle identification.

Se fonder sur l'appartenance de la France à l'Occident permet, d'une part, de légitimer son rôle dans la définition de valeurs qui se veulent universelles, et ainsi d'accroître son influence dans le système contemporain. Il s'agit d'autre part d'un processus quasi « cognitif » relevant de la définition de sa propre identité, en référence à une altérité construite en opposition avec ce concept d'Occident. Enfin, mobiliser l'appartenance occidentale permet à la France de souligner son

<sup>135</sup> *Livre Blanc sur la Défense et la sécurité nationale*, pp.76.

<sup>136</sup> Voir par exemple l'entretien donné par William Ramsay, directeur « Energie » à l'IFRI, autour de la question du pétrole libyen : *Le Monde*, édition du 25 mars 2011, pp.19. L'idée d'une intervention motivée avant tout par les ressources pétrolières de la Libye est largement reprise par les quotidiens nationaux des pays voisins : voir *Libération*, édition du 20 mars 2011, disponible sur : <http://www.liberation.fr/monde/01012326615-la-presse-tunisienne-et-algerienne-denoncent-l-intervention-en-libye>

<sup>137</sup> *Livre Blanc sur la Défense et la sécurité nationale*, pp.35.

engagement auprès de ses alliés naturels (Etats-Unis, Europe). Il sera nécessaire de déterminer si ces éléments suffisent à compenser le déficit d'image que cette référence véhicule auprès des « autres » acteurs du système. Ne serait-il pas plus souhaitable de **limiter toute référence de ce type à l' « identité européenne »**, perçue bien plus positivement ? Les références aux liens qui unissent la France et les Etats-Unis pourraient quant à elles être simplement formulées en termes d' « amitié historique », par exemple.

*Déconnecter clairement valeurs nationales et opérations extérieures pour privilégier une « diffusion douce »*

En mettant en avant les liens étroits entre sécurité intérieure et sécurité extérieure dans un système globalisé, le Livre blanc de 2008 opère un délicat rapprochement entre valeurs nationales et intervention extérieure. La défense des valeurs du « pacte républicain qui lie tous les Français à l'Etat »<sup>138</sup> renvoie d'abord à la garantie de leur protection sur le territoire national. Mais de nombreuses références implicites à leur caractère universel laissent à penser que leur diffusion dans le monde relève également de l'intérêt national, selon un raisonnement qui voudrait qu'un monde homogène sur le plan des valeurs soit plus sûr car plus lisible et débarrassé des risques d'affrontement idéologique. La nouvelle approche globale de la sécurité, rapprochant sécurité intérieure et extérieure, renforce cette idée. Le raisonnement n'est cependant jamais explicité : tout au plus est-il fait référence à la « guerre idéologique » menée par des organisations comme Al Qaida<sup>139</sup>. D'autres passages du Livre blanc semblent s'inscrire directement dans un raisonnement cosmopolite, lorsqu'il est affirmé que « la souveraineté d'un Etat consiste en tout premier lieu à protéger sa population »<sup>140</sup>, et ne saurait par conséquent être invoquée pour défendre des violations massives du droit humanitaire. Plaçant l'individu au centre des relations étatiques et mondiales, cet argument se prononce en faveur du principe de la « responsabilité de protéger », sans toutefois la nommer.

Là encore, la stratégie nationale pourrait souffrir de ce degré d'imprécision. S'agit-il, sur le plan de l'action, de légitimer en filigrane l'utilisation des opérations extérieures pour défendre les droits de l'homme dans le monde ? Prendre l'avantage dans cette « guerre idéologique » ? L'actualisation du Livre blanc gagnerait à expliciter la position française, d'autant plus que l'approche globale de la sécurité semble elle-même être remise en cause à l'heure actuelle. La référence aux droits de l'homme et à leur essence universelle soulève régulièrement des critiques formulées en termes d'ethnocentrisme, voire d'impérialisme déguisé. Le cas de la Syrie en est une illustration récente : les refus de la Russie et de la Chine de voter une résolution condamnant les violences du régime contre les civils paraissent entre autres motivés par le rejet d'une attitude quasi – « messianique » des Etats s'identifiant à l'Occident, perçus comme instrumentalisant le registre des droits de l'homme et de la responsabilité de protéger pour justifier l'ingérence<sup>141</sup>.

Maintenir l'ambiguïté dans le Livre blanc risque ainsi de desservir à terme la stratégie française. Se prononcer clairement en faveur d'une application du principe de la responsabilité de protéger et d'un rôle direct des opérations extérieures dans la diffusion des valeurs nationales est une solution, mais demeure dangereux car discutable sur le fond, et très engageant politiquement et militairement. Une position plus réaliste pourrait consister à limiter l'engagement politique en termes de valeurs au domaine de compétence de la Cour Internationale du Justice (« crimes les plus graves » tels que le crime contre l'humanité ou les crimes de guerre), dont la portée universelle est bien plus difficile à contester<sup>142</sup>. En parallèle, il serait nécessaire de supprimer tout lien implicite entre opérations extérieures et diffusion des valeurs nationales, pour privilégier une politique de « diffusion douce » de celles-ci. Il s'agirait de favoriser leur expansion par la négociation et la conviction diplomatique, plutôt que de chercher à les imposer plus ou moins fortement dans le cadre des opérations extérieures, notamment en ce qui concerne les actions de *state-building*.

<sup>138</sup> *ibid*, pp.62.

<sup>139</sup> *ibid*, pp.57.

<sup>140</sup> *ibid*, pp.123.

<sup>141</sup> FRACHON A., « BRICS, ONU et droits de l'homme », *Le Monde*, édition du 21 octobre 2011.

<sup>142</sup> Ce qui renvoie au concept de « thin level of moral reasoning » développé par Walzer : WALZER M., *Thick and Thin : Moral Argument at Home and Abroad*, University of Notre-Dame Press, 2006.

## Conclusion : privilégier la constance

Le Livre blanc oscille ainsi entre éthique de responsabilité (très explicitée) et éthique de conviction<sup>143</sup> (beaucoup plus diffuse), alors que le discours politique portant sur l'action extérieure, lui, n'hésite pas à mobiliser fortement le registre des valeurs pour justifier d'une intervention, et se heurte alors à un certain scepticisme – qui grandit à mesure de la prolongation de l'engagement. L'imprécision maintenue autour de ces questions, si elle reste destinée à ménager une indispensable marge d'appréciation politique, présente l'inconvénient de prêter le flanc aux « procès d'intention » de l'opinion publique nationale comme internationale, risquant de nuire à la crédibilité de l'action. Or la force de conviction du discours est un élément de puissance central, reconnu comme tel par le Livre blanc sur la politique étrangère<sup>144</sup>.

L'actualisation du Livre blanc pourrait ainsi se pencher sur le renforcement de la crédibilité des interventions extérieures – et, partant, de leur légitimité – en précisant le contenu des responsabilités françaises (A), en reconsidérant les références identitaires à l'Occident (B), et enfin en déconnectant clairement opérations extérieures et diffusion de valeurs (C). **Si le champ de justification propre à la France, riche en potentialités d'action, demeure un atout, il convient désormais d'en rationaliser l'utilisation** : à moins de préciser la position de la France en alignant discours et engagements concrets, ses « responsabilités » internationales continueront en effet à présenter le risque de n'être perçues que comme une ressource rhétorique sans réalité politique. Le prochain Livre blanc pourrait être reformulé avec moins d'emphase, pour une meilleure efficacité, par exemple autour d'un **principe d'intervention « systématique lorsque les circonstances l'autorisent, en accord avec nos principes et nos valeurs »**.

Ilinca Matthieu

---

<sup>143</sup> Voir WEBER M., *Le savant et le politique*, trad. de J. Freund, introduction de R. Aron, Paris, Plon, 1959.

<sup>144</sup> *Livre Blanc sur la Politique européenne et étrangère de la France. 2008-2020*, op. cit., pp.28.

# LA FRANCE ET LES ENJEUX SECURITAIRES GLOBAUX : LA COOPERATION ENVIRONNEMENTALE FRANCO-CHINOISE

## Introduction

Dès son introduction, le Livre blanc de 2008 mettait l'accent sur l'importance de prendre en compte dans la stratégie française le nouvel ordre mondial en construction. Les dynamiques alors identifiées comme agissant sur l'environnement sécuritaire général, restent pertinentes à l'heure actuelle : le processus de mondialisation, la modification des équilibres, le déplacement du centre de gravité vers l'Asie, l'affirmation des « nouvelles puissances »<sup>145</sup> (Chine, Inde, Brésil), la nouvelle typologie des menaces et des risques (de plus en plus interconnectés, à caractère global) qui implique de nouvelles réponses et enfin la continuité entre les problématiques de sécurité intérieure et extérieure. Le dernier Livre blanc prescrivait que l'ambition française se devait « *de ne pas subir les effets de l'incertitude, mais d'être capable d'anticiper, de réagir et de peser sur les évolutions internationales* »<sup>146</sup>, et préconisait donc l'inscription de la France au sein même de ces dynamiques d'une part, via ses politiques de défense, de sécurité intérieure, politiques étrangère et économique et, d'autre part, en redéfinissant des grandes fonctions stratégiques comme la diplomatie préventive et la coopération rapprochée entre Etats. Dès lors, les ambitions européennes et internationales françaises étaient affichées : défendre et approfondir la place de l'Union Européenne (UE) comme acteur de la sécurité internationale, donner la priorité au multilatéralisme pour répondre aux défis globaux et enfin, mettre en place un dialogue assuré avec les puissances émergentes. Aujourd'hui, les réflexions sur l'actualisation du Livre blanc se centrent toujours sur la nécessité urgente d'anticipation et d'adaptation à un monde en constant changement<sup>147</sup>. Aussi, afin de mesurer le degré d'intégration et d'application des ambitions établit en 2008, nous proposons de nous interroger sur la position de la France face aux enjeux de sécurité globale dans le nouveau contexte stratégique contemporain via l'exemple de la coopération franco-chinoise de l'environnement.

L'environnement est aujourd'hui un enjeu de sécurité globale multisectoriel : économique, politique, humain, énergétique, écologique etc. La problématique environnementale comprise au sens large embrasse à la fois le changement climatique, la préservation de la biodiversité, la gestion des pollutions et les modes de développement ou de vie (consommation, utilisation des ressources, urbanisme) ; c'est un défi global et au caractère urgent qu'il est nécessaire de traiter à tous les niveaux et dans tous les secteurs de l'action publique. Le thème « vert » est aujourd'hui incontournable sur l'agenda international et la place des nouvelles puissances dans l'équation environnementale mondiale engendre un questionnement des modes de gouvernance sur ces questions. Les équilibres autrefois établit sont là aussi bouleversés : les pays en développement ou émergents, autrefois « victimes » d'une dégradation écologique dont la responsabilité revenait uniquement aux pays industrialisés (Europe de l'Ouest et Amérique du Nord principalement), partagent aujourd'hui cette charge. La Chine est un des pays les plus pollueurs de la planète et cette situation entraîne plusieurs conséquences contradictoires. La situation environnementale du pays est source d'inquiétude voir d'incertitude sécuritaire pour l'ensemble de la planète et pour ses voisins immédiats (réchauffement climatique, émissions, pollutions transfrontalières). En même temps, Pékin, qui a désormais inscrit l'environnement au sommet de ses priorités stratégiques nationales et internationales, est devenu un acteur de l'« écopolitique » internationale<sup>148</sup> avec son propre dynamisme et ses propres contraintes. En outre, la République Populaire de Chine (RPC), représente un marché économique vert de plus en plus performant et attractif, source à la fois d'opportunité et de concurrence pour les industries ainsi que pour la recherche européennes.

<sup>145</sup> Terme utilisé dans le Livre blanc de 2008, nous lui substituerons également l'expression de « puissances émergentes ».

<sup>146</sup> *Défense et Sécurité Nationale, Le Livre blanc*, Paris, Odile Jacob, La documentation française, juin 2008, pp.16.

<sup>147</sup> Comme, par exemple, lors des 4èmes Rencontres Parlementaires de la Défense sur l'actualisation du Livre blanc qui se sont tenues les 18 et 19 octobre 2011 à l'École militaire.

<sup>148</sup> LE PRESTRE, Philippe, *Protection de l'environnement et relations internationales : les défis de l'écopolitique mondiale*, Paris, Armand Collin, 2005.

En nous proposant d'exposer ici un état des lieux et une réflexion sur le positionnement français face au défi environnemental dans le cadre de sa relation stratégique avec la Chine, nous tenterons de réfléchir sur la mise en œuvre des objectifs fixés par le dernier Livre blanc en matière de redéfinition des fonctions stratégiques françaises vis à vis de la politique internationale. En effet, afin de répondre aux nouveaux paramètres de la sécurité et d'honorer les ambitions internationales françaises, le Livre blanc recommandait une nouvelle caractérisation des fonctions stratégiques en cinq missions principales : connaissance et anticipation, prévention, dissuasion, protection, intervention. Nous nous intéresserons particulièrement aux deux premières :

- Pour la fonction « connaissance et l'anticipation » qui couvre notamment l'action diplomatique et la démarche prospective, nous nous demanderons si la mission a été remplie concernant l'enjeu environnemental en Chine et ses possibles impacts sur la sécurité nationale et/ou collective.
- La fonction « prévention », insistait sur la nécessité d'une « *meilleure corrélation entre l'aide au développement et les stratégies de sécurité internationale et nationale* »<sup>149</sup> ainsi que sur la coopération entre Etats comme facteur de réduction des tensions sur des questions militaires ou de sécurité « *comme les ressources naturelles ou l'environnement* »<sup>150</sup>. Parmi les objectifs de la *diplomatie préventive* énoncés<sup>151</sup> nous retiendrons plus précisément celui de l'intégration des affaires sécuritaires dans la politique de développement française et de l'accroissement des relations de confiance entre Etats ; et nous nous demanderons si ces principes ont pu guidé la construction d'une relation environnementale stratégique avec la Chine ?

Pour répondre à ces questionnements, nous présenterons rapidement la politique environnementale française, notamment au sein du ministère de la Défense, puis nous aborderons plus spécifiquement des modalités de la coopération franco-chinoise en la matière, avant d'ouvrir la réflexion sur les limites et les perspectives de cette relation dans la stratégie de sécurité française.

### **La politique environnementale française : une stratégie peu sécurisée et peu internationalisée.**

Notre objectif n'est pas de dresser un historique complet de la politique environnementale française mais seulement d'en identifier les développements, les fondements et les caractéristiques actuels.

Au niveau international, les questions environnementales, comme rappelé en introduction, sont désignées par le dernier Livre blanc comme des défis sécuritaires à caractère global exigeant des réponses communes. L'action de la France s'inscrit donc dans le cadre des grands accords de l'écopolitique européenne et internationale : Objectifs du millénaire de l'ONU, Convention Cadre des Nations Unies, Processus des Sommets de la Terre, Objectifs 2020 de l'UE, Stratégie Européenne de développement durable. De plus, la politique environnementale française s'inspire, s'appuie et se fonde dans les principes de la politique européenne en la matière. Sur ce point, les objectifs européens et internationaux du dernier Livre blanc sont respectés : l'UE est ici considérée comme un acteur incontournable pour les questions environnementales et le multilatéralisme reste le niveau privilégié pour répondre à ce type de défi global.

Au niveau national, après le Grenelle de l'environnement en 2007, la volonté politique du gouvernement Sarkozy a été d'intégrer les questions environnementales, comprises au sens large, à tous les niveaux et dans tous les secteurs de l'action publique nationale. En juillet 2010, le gouvernement a lancé la Stratégie Nationale de Développement Durable (SNDD) pour la période 2010-2013<sup>152</sup> dont le but est de guider le pays vers le développement d'une économie verte et équitable grâce à la réalisation de neuf défis stratégiques. Ces derniers visent une consommation et une production durable, un accès généralisé à la connaissance ainsi qu'un développement de la recherche et de l'innovation, une amélioration de la gouvernance, une attention accrue au changement climatique et aux questions énergétiques, un encouragement des transports durables, une meilleure conservation de la biodiversité et des ressources naturelles, une amélioration des questions de santé publique, de prévention et de gestion des risques, une meilleure prise en compte des impacts économiques des dimensions démographiques et migratoires et enfin, une responsabilité internationale envers les pays les plus défavorisés en matière développement durable et de lutte contre la pauvreté.

<sup>149</sup> *Défense et Sécurité Nationale, Le Livre blanc*, Paris, Odile Jacob, La documentation française, juin 2008, pp.67.

<sup>150</sup> Ibid.

<sup>151</sup> Ibid, pp.67-68.

<sup>152</sup> Document disponible sur le lien suivant : <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Strategie-nationale-de-17803.html>. La première SNDD avait été lancée en 2003.

L'environnement ainsi compris et traité comme enjeu stratégique national a également sa place au sein du ministère de la Défense, place qui évolue progressivement depuis la fin des années 1980 avec une accélération lors de la dernière décennie. Parmi les grandes étapes récentes à retenir nous pouvons citer qu'en 2003 la SNDD comportait deux actions pour le ministère et que dès 2006 ce-dernier élabore un tableau de bord « environnement ». En 2007 est adopté le Plan d'action environnement interarmées, renouvelé en 2009 pour la période 2010-2014<sup>153</sup>. Ce plan, qui concerne essentiellement le territoire national, se décline en quatre points principaux : la préservation des sites naturels militaires, les questions de constructions ou de rénovations d'infrastructures militaires, le démantèlement des équipements et enfin l'intégration de contraintes environnementales dans les équipements de défense. Il permet également au ministère de mener des actions dans les domaines de la biodiversité, des énergies propres ou de la dépollution. En 2008, le ministère de la Défense met en place un Bureau environnement au sein de la Direction de la mémoire, du patrimoine et des archives du SGA. Depuis 2010, l'action environnementale du ministère a également comme cadre de référence la nouvelle SNDD et publie chaque année (depuis 2009) des rapports de développement durable présentant différents plans d'action afin de concrétiser les engagements pris<sup>154</sup>. Outre ces engagements nationaux, le ministère a signé de nombreuses conventions avec différents organismes comme la Fédération de conservation des espaces naturels et travaille avec le ministère de l'Ecologie.

Ainsi, la stratégie environnementale française peut se qualifier de peu internationalisée au niveau sécuritaire, privilégiant plutôt des aspects économiques et politiques. L'environnement demeure perçu et traité comme un défi d'ordre économique et politique avant d'être un enjeu sécuritaire, particulièrement pour sa dimension de sécurité internationale. Ce constat s'illustre, par exemple, avec la coopération environnementale franco-chinoise.

### **L'environnement dans la relation franco-chinoise : un sujet stratégique d'avenir**

La coopération environnementale franco-chinoise se fait actuellement à deux niveaux : dans le cadre des échéances internationales et au niveau bilatéral. Nous traiterons ici essentiellement du deuxième niveau et à l'échelle institutionnelle.

C'est à partir de la Déclaration conjointe entre la France et la Chine du 16 mai 1997, instaurant un « partenariat global » franco-chinois, que démarre la collaboration en matière environnementale entre les deux pays. Plus précisément, ce sont l'environnement et le développement durable qui constituent les deux axes majeurs de la relation bilatérale avec la signature d'un premier accord entre le ministère français de l'Ecologie et l'Agence nationale pour la protection de l'environnement chinoise (NEPA)<sup>155</sup>. Ce texte prévoyait la mise en œuvre d'un dialogue à haut niveau dans les domaines de la prévention et de la lutte contre la pollution (fluviale, atmosphérique, aquatique, des sols), de la gestion des déchets urbains et industriels, de la préservation de la biodiversité de différents milieux naturels (zones côtières par exemple), de l'économie énergétique, propre et durable, du développement de technologies non polluantes, de l'éducation et de la sensibilisation du public aux questions environnementales, du droit de l'environnement et enfin, des politiques d'incitation et d'encouragements relatives à la protection de l'environnement. Parmi les formes de coopération envisagées alors, l'élaboration de projets communs, l'échange d'experts et d'informations ainsi que le développement de projets de recherche communs étaient prioritaires. Cependant, jusqu'en 2007, date de la visite du président Sarkozy à Pékin, les échanges franco-chinois en matière environnementale restent embryonnaires et s'exercent davantage au niveau multilatéral<sup>156</sup> comme l'illustre l'accord en 2004 pour la promotion des Mécanismes de Développement Propre (MDP)<sup>157</sup>, cet engagement s'inscrivant dans le cadre plus large du protocole de Kyoto. En réalité, ce n'est qu'à partir de 2007 que l'on peut réellement parler de développement d'une coopération bilatérale franco-chinoise de l'environnement et, ce n'est qu'aujourd'hui que l'on peut commencer à en mesurer l'efficacité<sup>158</sup>. Comme indiqué ci-dessus, c'est la visite du président Sarkozy en Chine qui concrétise la volonté exprimée dès 1997 d'une coopération dans le domaine environnemental et élargit la grille des domaines concernés à celui du changement climatique. Deux textes symbolisent cette dynamique, la Déclaration présidentielle conjointe franco-chinoise sur la lutte contre les changements climatiques<sup>159</sup> et l'Accord de coopération sur le développement urbain durable, qui élargissent

<sup>153</sup> Document disponible sur le lien suivant : <http://www.defense.gouv.fr/sga/le-sga-en-action/developpement-durable/environnement>.

<sup>154</sup> Voir <http://www.defense.gouv.fr/sga/le-sga-en-action/developpement-durable/strategie-de-developpement-durable/rapports>.

<sup>155</sup> Décret consultable en ligne : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT00000385864&dateTexte>.

<sup>156</sup> Entretien avec l'adjoint à la Sous-direction de l'Extrême-Orient, Direction de l'Asie et de l'Océanie au MAEE, février 2011.

<sup>157</sup> Consultable en ligne : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT00000269079&dateTexte>.

<sup>158</sup> Entretien à la Cellule Asie-Pacifique, Direction de l'Action Européenne et Internationale du MEDDTL, mars 2011.

<sup>159</sup>

<http://www.doc.diplomatie.gouv.fr/BASIS/pacte/webext/bilat/DDW?W%3DTOUSTI+PH+WORDS+%27Chine%27+ORDER+BY+SER/Ascend%26M%3D54%26K%3D20070171%26R%3DY%26U%3D1>

et précisent les domaines de coopération en un sens plus stratégique pour les deux pays. Dans le domaine énergétique par exemple, ils ajoutent les énergies renouvelables, le charbon propre et l'efficacité énergétique, le développement durable urbain et rural devient aussi un secteur prioritaire de la coopération environnementale bilatérale qui comprend enfin des accords dans les domaines des transports, de la gestion de l'eau, des déchets ou de la construction.

Cette période correspond également à la volonté politique en RPC d'inscrire les questions environnementales à l'agenda de la stratégie de développement domestique et extérieure. D'abord, le 11<sup>ème</sup> plan quinquennal de 2007 préconise que la croissance du pays se fasse en respectant des priorités de durabilité et d'efficacité énergétique. Puis, en 2008, Pékin réalise la création d'un ministère de l'environnement chinois. Le gouvernement accompagne cette stratégie nationale d'une politique environnementale internationale avec une participation croissante aux enceintes et forums multilatéraux sur la question. C'est ainsi que l'environnement devient un nouvel instrument de la politique étrangère chinoise et cela se concrétise avec l'élaboration d'une stratégie de coopération tout azimuts avec l'extérieur. Dans les premiers temps, les volets essentiels de cette politique sont la demande de financements de projets ainsi que le transfert de technologies. La France saisit l'opportunité et, grâce au cadre de coopération institutionnelle, s'engage dans différents projets en Chine via les institutions françaises consacrées à l'aide au développement et à l'accompagnement des entreprises françaises à l'étranger : l'Agence Française de Développement (AFD), le Fond d'Aide au Secteur Privé (Fasep), le Fond Français pour l'Environnement Mondial (FFEM) ou l'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie (Ademe). En Chine, un dispositif français pour l'action environnementale se construit également avec la création d'un pôle environnement à l'ambassade de Pékin au sein du Service de Coopération et d'Action Culturelle (SCAC). Ce service à pour ambition d'unifier l'action française et de lui donner une meilleure visibilité, il travaille ainsi en partenariat avec les différentes représentations des agences françaises citées plus haut ainsi qu'avec la Mission économique-Ubifrance ou le Bureau de représentation de Pékin du CNRS. Enfin, se développe une coopération décentralisée entre les deux pays.

Concrètement, dans le domaine climatique, les projets touchent d'abord au secteur de l'énergie avec le financement de projets pour une meilleure efficacité énergétique dans les bâtiments, la reconstruction de maisons rurales, l'industrie ou les transports d'une part et, d'autre part, pour le développement des énergies renouvelables en milieu rural et urbain. La création d'une coopération poussée dans la recherche et les formations fonctionne également avec par exemple le Centre de formation franco-chinois aux métiers de l'énergie ou les mastères énergie et environnement menés conjointement entre l'Université de Tsinghua et l'École des Mines de Paris. Ensuite, dans le domaine du développement durable, la coopération franco-chinoise se réalise au travers de financements, de prêts, d'études communes, de collaboration scientifique ou de groupes de travail dans les secteurs de la construction durable urbaine (éco-villes ou éco-quartiers), de la reconstruction post-catastrophes naturelles (par exemple lors du séisme du Sichuan en 2008), des transports, de l'eau (traitement de l'eau douce, recyclage des eaux usées, contrôle de la pollution de l'eau etc) et enfin des déchets en zone urbaine<sup>160</sup>.

Le refroidissement général des relations franco-chinoises entre fin 2008 et 2009 n'arrête pas l'ensemble de ces projets, mais ralenti la dynamique de coopération. Ce n'est qu'en novembre 2010, avec la visite du président Hu Jintao à Paris, que s'effectue la relance et la consolidation du partenariat ainsi que l'intégration de nouveaux domaines de coopération. Les premiers résultats de la coopération commencent alors à être visibles. C'est d'abord le cas du projet de développement urbain durable (DUD) dans la ville de Wuhan qui est devenu le laboratoire et le symbole de la coopération environnementale franco-chinoise. Ebauché dans l'accord de 2007, le programme est relancé en avril 2010 avec la Lettre d'intention relative à la coopération dans le domaine du DUD signée entre le MEDDTL et le gouvernement de la province du Hubei. L'atelier de Stratégie de DUD sur le territoire de Wuhan, zone du lac Liangzi<sup>161</sup>, est aujourd'hui achevé et représente le succès de la coopération environnementale bilatérale<sup>162</sup>. Cette année voit également une réelle accélération et concrétisation des projets entamés dans le domaine du changement climatique avec la signature d'un nouvel accord de coopération sur la lutte contre le changement climatique, en décembre, qui doit mettre en œuvre les engagements pris en 2007 (atténuation des émissions de GES, adaptation, renforcement des capacités administratives etc). De plus, l'accord de coopération économique et commerciale en matière d'éco-quartier est signé et cible trois villes pilotes : Chengdu, Chongqin et Shenyang. Enfin, le domaine juridique fait son entrée dans la coopération environnementale franco-chinoise avec une Lettre d'intention relative au droit de l'environnement (juin

<sup>160</sup> Pour plus de détails sur la réalisation des projets de coopération consulter la brochure de l'ambassade de France en Chine, *Coopération dans le domaine de l'environnement et de la lutte contre le changement climatique*, décembre 2009, sur le site de l'ambassade <http://www.ambafrance-cn.org/accueil.html?lang=fr>.

<sup>161</sup> Le rapport final du projet de mai 2011 est disponible au lien suivant : [www.legrandwuhan.fr/IMG/pdf/rapport-final-2011-2005.pdf](http://www.legrandwuhan.fr/IMG/pdf/rapport-final-2011-2005.pdf).

<sup>162</sup> Entretien à la mission Asie du Service de coordination géographique international, Direction de l'Action Internationale de l'Ademe, septembre 2011.

2010) qui ouvre la voie à un dialogue concret entre les deux pays dans différents secteurs : loi chinoise sur la pollution atmosphérique, codification du droit à l'environnement, fiscalité écologique. L'année 2011 confirme ces avancées dans les domaines énoncés comme l'illustre, par exemple, le cycle de conférences franco-chinoises sur l'environnement organisé par l'ambassade de France à Pékin<sup>163</sup>. De même, lors de sa dernière visite en Chine au début du mois de novembre 2011, Nathalie Kosciusko-Morizet (NKM), ministre de l'écologie, a agi en faveur d'une meilleure promotion et valorisation des éco-entreprises françaises.

## Bilan, perspectives et recommandations

En exposant ici les modalités de la coopération franco-chinoise environnementale, nous tentons d'établir un lien entre le constat du déplacement du centre de gravité stratégique vers l'Asie et les nouveaux paramètres de la sécurité dans une période mondialisée (interconnexion des menaces et des risques, continuité entre sécurité intérieure et extérieure). Nous nous questionnons également sur l'efficacité des solutions proposées en 2008 pour répondre à cette nouvelle situation sécuritaire : la connaissance de la situation environnementale chinoise, le développement de la recherche et de la prospective sur la question sont-elles suffisantes ? La politique diplomatique appliquée avec la Chine sur l'environnement s'inscrit-elle dans les objectifs stratégiques fixés en 2008 ?

Dans un premier temps, nous souhaiterions dresser un bilan positif de la coopération franco-chinoise environnementale au regard des ambitions internationales affichées par le LB de 2008. En effet, la construction de la coopération environnementale avec la Chine telle qu'elle a été menée depuis l'arrivée au pouvoir du gouvernement Sarkozy a contribué à la fois au rapprochement avec Pékin et à l'approfondissement de la connaissance de la situation environnementale du pays. Dans ce sens, la coopération bilatérale a rempli la mission dévolue à la *diplomatie préventive* dans le dernier Livre blanc. L'environnement, qui a été érigé depuis 2007-2008 comme un pilier stratégique de la relation franco-chinoise, a ainsi permis un enrichissement de la relation bilatérale ainsi que la construction de liens de proximité entre différents acteurs (coopération décentralisée, par exemple). Le thème « vert » constitue un sujet consensuel entre les deux Etats ce qui lui donne une certaine capacité de facilitateur dans les relations politiques. De plus, la volonté politique française d'élever les questions environnementales à un haut rang dans le dialogue avec Pékin a conduit à porter une attention croissante et plus précise sur la situation environnementale chinoise. Le pôle environnement à l'ambassade française de Pékin a particulièrement contribué à développer cette dynamique pour une meilleure connaissance, de meilleurs échanges et une meilleure action de la France avec la Chine sur les enjeux environnementaux. Aujourd'hui, le relais semble doucement être repris en France avec des acteurs comme l'Ademe ou le ministère de l'Ecologie qui tentent de développer une activité plus forte sur la Chine.

Nous recommandons donc de poursuivre les efforts amorcés et de dépasser ainsi les limites de la coopération environnementale franco-chinoise. Celle-ci s'effectue essentiellement dans le sens d'une aide ou d'un apport français à la Chine, géographiquement, par exemple, elle se concrétise quasi exclusivement sur le territoire chinois. Cette coopération privilégie ainsi des instruments du ressort de l'aide au développement et non d'autres types d'action publique, en outre, il ressort clairement des entretiens que nous avons menés auprès des différents acteurs français, une perception traditionnelle de la coopération environnementale avec la Chine qui pourrait se résumer ainsi : « la France, grand pays à l'expertise confirmée, a un devoir d'aide et/ou d'assistance envers la Chine pour que ce pays puisse accéder à un développement durable et respectueux, écologiquement parlant ». Pourtant, un tournant est en train de s'opérer et doit s'opérer. La RPC, classée dans la catégorie des « pays émergents » ou qualifiée de « nouvelle puissance », est un Etat qui, à l'heure actuelle, possède d'importantes ressources financières et des savoirs techniques et scientifiques de plus en plus performants. Même si les revendications chinoises, tant au niveau international que bilatéral, restent assez identiques (demande de financement, de transferts de technologie, défense des pays en développement), sa position apparaît, en réalité, très évolutive et ses besoins également : la Chine n'est plus seulement aujourd'hui en état de « recevoir », mais aussi de « donner ». La France fait donc face à la nécessité de s'adapter plus rapidement à l'évolution chinoise en matière environnementale. A titre d'exemple, l'action menée par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche ces dernières années va dans ce sens et devrait constituer un modèle pour les autres acteurs institutionnels français : il s'agit de la création du Groupe de Concertation Transversal « International », section

<sup>163</sup> Pour plus d'informations voir le lien <http://www.consulfrance-wuhan.org/1ere-conference-franco-chinoise-sur-les-villes-durables-a-Wuhan.html?lang=fr>.

« Chine » qui a rendu son rapport final en juillet 2011<sup>164</sup>. L'objectif était l'édification d'un plan d'orientation stratégique pour les entreprises et les laboratoires de recherche français vis à vis de la Chine. Il est, entre autre recommandations, préconisé de développer une coopération « équilibrée » avec le partenaire chinois. Cela implique une prise de conscience de l'apport que peut constituer un changement de perspective sur la coopération avec Pékin dans un sens plus égalitaire. Le dernier séjour chinois de NKM semble d'ailleurs aller dans ce sens. Bien qu'il soit trop tôt pour diagnostiquer un réel changement d'attitude, la stratégie française, lors de cette visite officielle, s'est révélée beaucoup plus offensive : cherchant à positionner au mieux les entreprises françaises sur le marché vert chinois et affirmant les positions politiques de Paris en vue des prochaines échéances internationales (Durban, Rio +20).

De plus, la coopération environnementale franco-chinoise ne répond pas tout à fait aux objectifs de la stratégie de défense et de sécurité édictée en 2008 dans le sens où elle est davantage en corrélation avec les intérêts économiques français que sécuritaires. Pour répondre à la fois aux défis de l'environnement et des « nouvelles puissances », peut-être faudrait-il orienter la coopération vers une dimension plus sécuritaire ? Cela permettrait de répondre aux buts de concordance entre aide au développement et stratégie sécuritaire, d'intégration de la sécurité dans la politique de développement française et enfin, d'amélioration des capacités d'anticipation des menaces. Il s'agit d'articuler à la relation stratégique avec la Chine, une réponse plus sécuritaire aux défis environnementaux. A titre d'exemple, le ministère de la Défense français n'est, à ce jour, absolument pas impliqué dans une coopération environnementale stratégique avec la RPC<sup>165</sup>. C'est un thème qui reste très à la marge dans les études ou la prospective sur la Chine au sein des différents services tels que la DAS ou le SGA. Pourquoi ne pas développer un dialogue avec Pékin sur des questions de sécurité environnementale ? Le gouvernement chinois ayant défini l'environnement comme priorité stratégique nationale depuis ces deux derniers plans quinquennaux, la question relève du ressort de la sécurité domestique du pays. C'est cette exigence qui guide, en partie, la politique extérieure chinoise en matière environnementale et climatique. Mettre l'accent sur la dimension sécuritaire de ces défis pourraient donc se révéler judicieux : comme levier politique incitatifs dans les forums internationaux, par exemple, ou pour donner une nouvelle dimension à la relation franco-chinoise. Le Livre blanc de 2008 mettait l'accent sur la nécessité d'accroître la relation de confiance avec les « émergents », le canal de la sécurité environnemental ne pourrait-il pas aller dans ce sens ? Sur les questions énergétiques, par exemple, la coopération franco-chinoise se centre sur la question du nucléaire civil et sur l'efficacité énergétique. La Chine est aujourd'hui leader en matière d'énergie photovoltaïque et la France, ayant pourtant été pionnière sur la question dans les années 1970<sup>166</sup>, est aujourd'hui complètement dépassée. Nous sommes, comme notre partenaire chinois, face à des défis en matière d'approvisionnements énergétiques, aussi serait-il intéressant de développer une coopération stratégique équilibrée en la matière. Les entreprises françaises (hors grands groupes) ont actuellement beaucoup de difficultés à se positionner sur le marché énergétique chinois<sup>167</sup>, ne faudrait-il pas aller dans le sens d'un meilleur positionnement de nos PME qui travaillent dans les énergies renouvelables, par exemple, sur le marché chinois ?

La coopération environnementale franco-chinoise se heurte enfin à des difficultés d'incompréhensions. Les acteurs français ne comprennent pas pourquoi une coopération avec la Chine a davantage des accents de dialogue ou de tentative de dialogue, que de réelle collaboration. De plus, des différends existent au niveau national quant à la position à adopter avec Pékin : le volontarisme impulsé par le haut (Elysée, Matignon) n'est pas forcément partagé par d'autres instances de l'action publique (Parlement)<sup>168</sup>.

En se fondant sur le cas étudié et au regard des résultats exposés, nous tenterons d'avancer ici quelques recommandations afin de mieux répondre aux défis globaux actuels tels que l'environnement ou la montée de « nouvelles » puissances comme la Chine. Pour cela, la France aurait intérêt à :

- Davantage articuler sa politique étrangère avec sa politique sécuritaire (une meilleure imbrication des stratégies vis à vis de la Chine entre les ministères de l'écologie et de la Défense, par exemple) ;
- Définir des relations plus équilibrées avec les émergents (en sortant d'une vision traditionnelle et unilatérale d'aide au développement) et plus unifiée (problème de la dispersion de l'action française) ;

<sup>164</sup> Documentation disponible sur le site du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche : <http://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/cid57458/renforcement-de-la-cooperation-scientifique-et-technologique-avec-la-chine.html>.

<sup>165</sup> Entretien avec la Division région, Extrême Orient de l'EMA.

<sup>166</sup> « L'énergie en Allemagne et en France, une comparaison instructive », *Les Cahiers de Global Chance*, n°30, septembre 2011.

<sup>167</sup> Entretien avec la mission « Promotion des éco-entreprises » du Club international de l'Ademe, le 4 octobre 2011.

<sup>168</sup> Entretien à la coordination régionale du Département Asie à l'AFD, le 5 mai 2011.

Certes, l'environnement n'est pas la vocation prioritaire du ministère de la Défense et des militaires en général, cependant, nous posons ici la question de l'efficacité d'une réponse uniquement multilatérale au défis environnementaux globaux, comme le préconisait le LB en 2008. Pourquoi ne pas tenter également d'y ajouter une réponse bilatérale en développant des coopérations de sécurité environnementale avec les émergents ? Nous pourrions envisager, par exemple, une collaboration du militaire civil avec des partenariats dans le domaine de la prévention et de la reconstruction post-catastrophes naturelles, ou encore, la création de groupes de recherche communs entre institutions de défense pour travailler sur les questions d'intégration des normes environnementales dans les équipements militaires. En réalité, notre contribution tend à démontrer que le défi actuel face aux « nouvelles puissances » se situe peut être d'abord dans un renversement des modes de pensée et d'action de la coopération avec la Chine (et les émergents), puis dans l'élaboration de coopérations plus concrètes et plus novatrices dans des domaines stratégiques comme l'environnement. Le prochain Livre blanc devra sans doute prendre en compte ces considérations afin d'apporter une réponse plus actualisée et clarifiée à l'environnement stratégique contemporain.

**Magali Dupetit-Robert**

# QUEL(S) MOTEUR(S) POUR QUELLE(S) UNION(S) ?

« La France, pour sa part, veut être aux premiers rangs de ce projet d'unification politique progressive [l'Union européenne], qui ne signifie pas uniformisation, mais mise en commun, partage de destins, force et espoir collectifs. Elle agira pour une Union européenne plus unie, plus forte, plus affirmée dans les domaines de la sécurité et de la défense, notamment dans la réponse aux risques et défis qui viennent d'être exposés et qui concernent l'humanité. Le potentiel européen doit être amplifié, défendu et valorisé collectivement (...) » (LBDSN 2008 : 81).

C'est ainsi qu'est introduit le chapitre 4 « L'ambition européenne » du Livre blanc (LBDSN 2008 : 81-98) sur la Défense et la Sécurité nationale de 2008 (LBDSN). L'objectif stratégique « européen » assigné à l'Etat français pour les années à venir est alors clairement défini : soutenir le processus d'intégration européenne dans le domaine de la sécurité et de la défense. *Dans quelle mesure ce but a-t-il été atteint ? Quel(s) moteur(s) pour quelle(s) Union(s) ? Comment réactiver le projet d'une « Europe de la Défense » ? Quel avenir pour la PSDC ?*

Pour répondre à ces questions, c'est-à-dire pour être en mesure de dresser un bilan et de formuler des recommandations en vue de l'actualisation du LBDSN de 2008, il s'agit d'abord d'identifier les variables explicatives des décisions pris par les décideurs français compétents dans le cadre du système politique de l'Union européenne (UE) depuis 2008 (*quels moteurs ?*). Pour ce faire, les ambitions européennes de la France, telles que définies par le LBDSN de 2008, sont confrontées d'une part aux décisions prises par la France en matière de sécurité et de défense (*un moteur bridé*), et d'autre part aux principaux développements institutionnels européens (*un moteur à réaction ?*). Cette analyse conduit à s'interroger ensuite sur les modèles d'intégration européenne défendus par la France dans le cadre de la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC), depuis 2008 (*l'Alliance et des ententes plutôt que l'Union*). Enfin, des pistes de réflexion sont tracées pour l'avenir de la PSDC.

## La politique européenne de la France : un moteur bridé ?

Le LBDSN de 2008 fixe des objectifs clairs à la politique européenne de la France en matière de sécurité et de défense. Les premiers portent sur le volet politique, les seconds concernent le domaine industriel.

Politiquement, le LBDSN de 2008 définit trois buts principaux : renforcer les moyens d'action<sup>169</sup>, affirmer l'autonomie de l'UE sur la scène internationale<sup>170</sup>, et encourager la coopération franco-allemande<sup>171</sup>. Les choix politiques pris par les autorités françaises infirment voire contredisent les buts sus rappelés du LBDSN de 2008. D'abord, les moyens d'action n'ont pas été renforcés ces trois dernières années, la capacité d'intervention de 60 000 hommes étant toujours un objectif à atteindre, régulièrement rappelé. Pourtant, il aurait été légitime d'attendre, malgré les contraintes imprévues des crises financière et géorgienne, des avancées substantielles lors de la Présidence française du Conseil de l'Union européenne (PFUE) qui avait fait de la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) l'une de ses priorités (second semestre 2008). Ce constat converge avec le rapport « Bilan et perspectives » de la PFUE de 2008, rédigé par le Secrétariat général des Affaires européennes (SGAE). En matière de sécurité et de défense, il se concentre moins sur le bilan que sur les perspectives<sup>172</sup>. De tangible, il est à noter un engagement accru de l'UE dans plusieurs missions de la paix<sup>173</sup>, et « un accord en première lecture sur les deux propositions de directives du « paquet défense », relatives aux

<sup>169</sup> « (...) la France estime qu'elle doit, avec ses partenaires européens, constituer effectivement et progressivement une *capacité d'intervention de 60 000 hommes*, déployables pendant un an sur un théâtre éloigné, avec *les composantes aériennes et maritimes nécessaires* », LBDSN 2008, pp. 88.

<sup>170</sup> « (...) la France souhaite que l'Union franchisse une nouvelle étape, afin de jouer un rôle plus autonome et plus efficace dans le renforcement de sa propre sécurité et de la sécurité internationale », LBDSN 2008, pp. 88.

<sup>171</sup> « La coopération franco-allemande, qui a joué un rôle historique dans l'Europe de la défense, constituera l'un des moteurs des initiatives nouvelles », LBDSN 2008, pp. 88.

<sup>172</sup> « augmenter les moyens de projection (...) renforcer l'information et le renseignement spatial européen (...) accroître la protection des forces et leur efficacité en opérations », SGAE 2008, pp. 12.

<sup>173</sup> « poursuite d'EUFOR TCHAD/RCA, lancement en septembre de l'opération civile de surveillance en Géorgie, lancement en décembre des opérations de la mission civile EULEX au Kosovo et de l'opération navale Atalante de lutte contre la piraterie au large de la Somalie », SGAE 2008, pp. 11.

marchés publics de défense et de sécurité et aux transferts intracommunautaires des produits de défense » (SGAE 2008 : 13). Prenant l'opportunité de présider le Conseil, la France a d'abord défendu *ses* intérêts, et *son* leadership au sein de l'UE, avant de se mettre au service de l'UE. C'est un choix politique, qualifié par certains d'intergouvernemental ou de gaulliste (Hoffmann 1966), qui accrédite l'idée utilitariste selon laquelle la France, avec et par l'UE, poursuit la conduite de sa « politique étrangère par d'autres moyens » (Charillon Ramel 2010 : 27). Gérer des crises avec la nécessaire réactivité qu'elles incombent et participer à l'intégration européenne de façon cohérente sont deux types d'action politique distincts. Si la France a montré certaines compétences pour la première, elle est apparue maladroite avec la seconde.

Ensuite, l'UE comme acteur international n'est pas plus autonome qu'il y a trois ans. La réintégration de la France dans le commandement intégré de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) symbolise la préférence de la France pour ses relations transatlantiques, au détriment de ses partenaires européens. Cette réintégration était présentée par les autorités politiques françaises comme une condition *sine qua non* pour donner des gages de confiance aux partenaires européens atlantistes (Royaume-Uni, PECO) et *in fine* renforcer la PSDC. Si la France a montré une volonté politique certaine pour réintégrer entièrement les structures otaniennes, elle s'est montrée plus discrète concernant son investissement dans la PSDC. Cette dernière n'a pas retrouvé le moteur français qui lui avait permis de se lancer et de s'institutionnaliser. En d'autres termes, l'hypothèse selon laquelle le moteur otanien ou du moins le moteur français dans la locomotive otanienne permettrait de tirer le wagon européen de la PSDC se voit largement falsifiée par la pratique politique de ces trois dernières années. Les faits accréditent davantage l'hypothèse de rapports de pouvoir entre l'Alliance et l'Union qu'un jeu à somme positive.

Enfin, la coopération franco-allemande s'est réduite comme une peau de chagrin. La France a privilégié les relations bilatérales avec le Royaume-Uni, dont les accords de coopération (2010) et l'intervention militaire en Libye (2011) font écho.

Concernant le volet industriel, des décisions antérieures à 2008 ont été consacrées ces dernières années avec l'adoption des directives 2009/43/CE<sup>174</sup> et 2009/81/CE<sup>175</sup>, communément qualifiées de « paquet défense ». La loi du 22 juin 2011 a transposé les directives sus mentionnées (publication de la loi dans le Journal Officiel du 23 juin 2011), deux mois avant la date butoir du 21 août 2011, « reste la partie réglementaire<sup>176</sup> ». Ces évolutions convergent tant vers les recommandations du LBDSN de 2008 que vers l'action de la France lors de la PFUE de 2008 (SGAE 2008 : 13)<sup>177</sup>. Pour éviter que les marchés européens de l'armement soient si fragmentés, le LBDSN de 2008 fait plusieurs propositions : « renforcer le rôle de l'Agence européenne de défense (AED) – y compris budgétairement, clarifier la répartition des compétences entre les différentes structures européennes – en premier lieu entre l'AED et l'Organisation conjointe de coopération en matière d'Armement (OCCAr), soutenir « *la mise en place de règles communes pour le marché des équipements de défense* » et supprimer les « obstacles au transfert d'équipements et de technologies entre États membres concernés » (LBDSN 2008 : 92-3). La constitution d'une industrie européenne de l'armement soutenue par la France se dessine.

Cependant, les résistances à ce processus ne sont pas absentes. D'une part, il n'y a ni trop à attendre des effets que pourraient avoir ces directives, ni oublier qu'elles sont l'exception plutôt que la règle. C'est le sens du rapport d'information concernant la transposition de ces directives, présenté par le député Yves Fromion (2011 : 21<sup>178</sup>) à l'Assemblée nationale, en commission de la défense nationale et des forces armées (avril 2011) et qui rappelle la procédure d'exemption stipulée par l'article 346 TFUE.

D'autre part, comme le journaliste Nicolas Gros, spécialiste des questions stratégiques, on peut se demander vu « le peu d'informations disponibles publiquement, sur la nature du contrat signé, et les raisons qui justifient de ne pas respecter

<sup>174</sup> simplifiant les conditions des transferts de produits liés à la défense dans la Communauté.

<sup>175</sup> relative à la coordination des procédures de passation de certains marchés de travaux, de fournitures et de services par des pouvoirs adjudicateurs ou entités adjudicatrices dans les domaines de la défense et de la sécurité, et modifiant les directives 2004/17/CE et 2004/18/CE.

<sup>176</sup> GROS, Nicolas, *Bruxelles 2*, « La directive Marchés publics défense applicable : quelles conséquences (Maj) » (22 août 2011) : <http://www.bruxelles2.eu/marches-de-defense-%E2%80%93-industrie/marches-de-defense/la-directive-marches-publics-defense-applicable-quelles-consequences.html>.

<sup>177</sup> Selon le LBDSN (2008 : 92), « Une industrie européenne rationalisée et compétitive » passe d'abord par un avertissement : « *Les tentations de repli sur des bases nationales et les obstacles à la mise en place d'un marché commun des industries de défense et de sécurité* menacent de condamner, à terme, les capacités industrielles et de recherche des pays de l'Union européenne ».

<sup>178</sup> « Ces dispositions concernent essentiellement les marchés de défense et de sécurité. Elles ne devraient cependant avoir qu'un impact limité pour le ministère de la défense dont l'essentiel des marchés relève de la procédure dérogatoire prévue par l'article 346 TFUE<sup>178</sup> ».

la procédure d'appel d'offres publique ou restreinte », si « l'attribution par le gouvernement du premier marché de drones de nouvelle génération à Dassault est conforme au droit européen des marchés publics »<sup>179</sup>. Le fait même de poser la question met en exergue la libéralisation du domaine de l'armement (Hoeffler 2011), et l'*hystérésis de l'habitus* (Bourdieu 2000) c'est-à-dire l'inertie des pratiques professionnelles passées sur les pratiques actuelles. En d'autres termes, l'hypothèse selon laquelle la mise en œuvre de ces directives va se confronter aux pratiques qui leur sont antérieures et antagonistes et va donc contraindre le changement, n'est pas très risquée.

En résumé, moins qu'à l'arrêt, le moteur français semble s'être volontairement bridé par ses décisions politiques. Alors que la France a joué un rôle central dans le lancement de la PESD lors du sommet de Saint-Malo (1998) et de l'institutionnalisation qui s'en est suivi, elle semble s'en être détournée, préférant l'Alliance à l'Union, le Royaume-Uni à l'Allemagne, les coopérations *ad hoc* à la PSDC.

La dimension « européenne » de l'actualisation du LBDSN de 2008 passe ensuite par l'analyse de l'institutionnalisation de l'UE dans les domaines de la sécurité et de la défense ces trois dernières années.

### Institutionnalisation de l'UE : un moteur à réaction ?

Selon le LBDSN de 2008, « Le traité de Lisbonne, signé en décembre 2007, comporte des dispositions qui devraient permettre à la politique étrangère de sécurité et de défense de l'Union de franchir un nouveau cap » (LBDSN 2008 : 84). Les mécanismes introduits par le traité et auxquels la France est en tout point favorable sont rappelés : clauses de solidarité, et d'assistance mutuelle ; mécanismes de coopération renforcée, et de coopération structurée permanente. À ceux-là, s'ajoute le « poste de haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité, vice-président de la Commission européenne et doté d'un service propre » (LBDSN 2008 : 84), le Service européen pour l'action extérieure (SEAE). Les délégations jusqu'alors de la Commission européenne, représentent dorénavant l'UE qui acquiert la personnalité juridique. Plus loin (LBDSN 2008 : 97), il est précisé le soutien de la France à la rédaction d'un Livre blanc européen en matière de défense et de sécurité. Quant à la politique européenne dans le domaine de la sécurité et de la défense, elle change d'appellation : de Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) il convient d'évoquer maintenant la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC).

Les espérances légitimes placées par les rédacteurs du LBDSN il y a trois ans dans la boîte à outils introduite par le traité de Lisbonne en matière de sécurité et de défense semblent, si ce n'est contredites par les faits, trop prématurées pour en analyser les effets. D'abord, les nouveaux mécanismes (coopération renforcée, et coopération structurée permanente) n'ont pas encore été mis en œuvre. Ensuite, le SEAE est formellement opérationnel depuis près de deux ans (décembre 2009). Il n'en demeure pas moins que la structuration d'un *champ* (Bourdieu 1997) bureaucratique et politique inédit où des diplomates, des hauts fonctionnaires et des militaires de 27 nationalités différentes sont conduits à travailler ensemble, ne se décrète pas. Ces acteurs ont des *habitus* de travail (Bourdieu 1997), c'est-à-dire des pratiques professionnelles façonnées dans le temps long, au sein de leur administration nationale d'origine (ministère de la Défense, et ministère des Affaires étrangères et européennes), ou par la culture c'est-à-dire les normes, les valeurs, l'identité de l'institution européenne à laquelle ils appartenaient (Commission européenne, ou Conseil des ministres).

Ce processus d'institutionnalisation *chaotique* d'une diplomatie européenne (Buchet de Neuilly 2003) se cristallise par la position de haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité, vice-président de la Commission européenne, Catherine Ashton. Le feu de critiques à l'égard de cette dernière qui semble s'être apaisé ces derniers mois, paraît disproportionné. Considérant le budget et les prérogatives strictement limités et contrôlés par les Etats membres du SEAE en général et du haut représentant en particulier, les décideurs politiques nationaux et européens, les journalistes, et les citoyens ne peuvent attendre de ces institutions ce qu'elles ne peuvent offrir. Le SEAE et le haut représentant ne sont respectivement pas plus un ministère des Affaires étrangères et un ministre des Affaires étrangères que l'UE n'est un Etat.

<sup>179</sup> GROS, Nicolas, *Bruxelles 2*, « Marché des drones à Dassault. Un beau looping par-dessus l'Europe » (6 septembre 2011) : <http://www.bruxelles2.eu/marches-de-defense-%E2%80%93-industrie/marches-de-defense/marche-des-drones-a-dassault-un-beau-looping-par-dessus-leurope.html>.

À terme (1<sup>er</sup> juillet 2013), le SEAE sera composé pour deux tiers de fonctionnaires nationaux détachés<sup>180</sup> pour une durée de quatre ans, renouvelable une fois (et deux ans supplémentaire dans des cas exceptionnels), et pour un tiers de fonctionnaires européens (l'ensemble de la DG Relations extérieures, et la moitié de la DG Développement de la Commission européenne ; l'ensemble de la DG E du Conseil), « versés » – selon le terme consacré – au SEAE. Il s'agit bien d'une institution *sui generis* qui n'est formellement ni intergouvernementale (comme le Conseil des ministres) ni supranationale (comme le Parlement européen ou la Commission européenne).

En attendant, la France s'est illustrée par une forte « influence de position » (Charillon, Ramel 2010 : 13) correspondant aux nominations de Pierre Vimont (décembre 2010) en tant que Secrétaire général exécutif du SEAE, et de Claude-France Arnoult (janvier 2011) comme directrice exécutive de l'Agence européenne de défense (AED). Cette influence n'est pas circonscrite au SEAE. Arnaud Danjean (UMP-PPE) préside depuis juin 2009 (élections européennes) la sous-commission « sécurité et défense » du Parlement européen. Quant au Conseil, le traité de Lisbonne a créé le poste de Secrétaire général qui revient à Pierre de Boissieu (2009-2011) après avoir rempli la fonction de Secrétaire général adjoint pendant près d'une décennie (1999-2008). Nommé pour deux ans, il a quitté son poste en juin 2011. Enfin, l'arrivée probable<sup>181</sup> de Patrick de Rousiers à la tête du Comité militaire de l'Union européenne (CMUE), à compter d'octobre 2012, semble confirmer l'« influence de position » de la France dans les structures européennes.

Toutefois, cette « influence de position », pour qu'elle puisse se transformer en « influence de comportement » (Charillon, Ramel 2010 : 14) – c'est-à-dire en la capacité des acteurs français de convaincre leurs homologues européens de leurs préférences politiques – ne devrait pas se limiter au *board* de Catherine Ashton. Les postes intermédiaires sont à prendre au sérieux. Pour ce faire, une coordination maîtrisée entre le SGAE, la Direction de l'Union européenne (DUE) du Ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE), et la Représentation permanente (RP) de la France auprès de l'UE à Bruxelles, a permis de réagir rapidement à la publication par la Commission européenne des 81 premières fiches de poste pour le SEAE à une période pourtant creuse (août 2010). Les agents, y compris du Ministère de la Défense, ont pu être informés rapidement de la procédure à suivre pour postuler par l'intermédiaire des directions des affaires européennes et internationales (DAEI).

En résumé, avec l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, l'institutionnalisation de l'UE dans les domaines de la sécurité et de la défense n'a jamais été aussi poussée. Toutefois, elle reste strictement limitée et encadrée par les Etats membres, et l'évaluation des changements engendrés par le traité de Lisbonne demande davantage de recul temporel. Le moteur européen pourrait être à réaction si les Etats membres, et en premier lieu desquels la France, investissent la nouvelle boîte à outils de la PSDC. Finalement, l'UE est un système politique post-westphalien au sein duquel d'une part une intrigante institutionnalisation supranationale s'est développée, et d'autre part les Etats demeurent les principaux acteurs du jeu européen, objet de la prochaine section.

### ***Obstination de l'Etat français au processus d'intégration européenne***

Confronter les analyses du LBDSN de 2008 en matière « européenne » à la politique européenne de la France et au processus d'institutionnalisation de l'UE permet de définir le(s) modèle(s) d'intégration européenne que la France a soutenus ces trois dernières années. Moins que l'intégration, les coopérations. Plus que le Vieux continent, les relations transatlantiques. Voilà comment pourraient être résumées les préférences définies assez clairement par les autorités françaises depuis trois ans, en matière d'intégration européenne.

L'analyse intergouvernementaliste proposée par Stanley Hoffmann (1966, 1994) semble à propos pour comprendre pourquoi l'intégration européenne est *bloquée* depuis 2008 dans le domaine de la sécurité et de la défense. Selon Hoffmann, il y aurait en matière d'intégration européenne, une distinction entre les politiques régaliennes (*high politics*) et les politiques économiques (*low politics*). Les premières constitueraient le cœur de la souveraineté nationale (*le cœur de l'artichaut*) qui résisterait fortement à l'europanisation des politiques publiques – en particulier concernant les politiques de sécurité et de défense – alors que les politiques économiques (*les feuilles de l'artichaut*) pourraient s'« européaniser ». En d'autres termes, si les Etats acceptent de partager les feuilles de l'artichaut avec l'UE, ils se réservent le cœur. Cette analyse qui considère la construction européenne dans le temps long, paraît faire justement écho à la configuration

<sup>180</sup> Il s'agit bien d'un détachement, au sens français du terme, et non d'une mise à disposition comme peuvent l'être les Experts nationaux détachés (END). Alors que les END continuent d'être rémunérés par leur administration d'origine, les agents nationaux travaillant au sein du SEAE seront payés par le SEAE.

<sup>181</sup> GROS, Nicolas, *Bruxelles 2*, « Un Français à la tête du comité militaire de l'UE en 2012 » (23 novembre 2011), <http://www.bruxelles2.eu/defense-ue/defense-ue-droit-doctrine-politique/le-general-de-rousiers-au-comite-militaire-de-lue.html>.

politique actuelle : les Etats, leurs préférences et leurs intérêts nationaux ont toujours été une composante essentielle du processus d'intégration européenne, en particulier dans le domaine de la sécurité et de la défense.

Par ailleurs, cette analyse permet de prendre avec circonspection les concepts à la mode de *deseuropéanisation* ou de *renationalisation* des politiques de sécurité et de défense. Au-delà de leur caractère jargonneux, ces notions estiment *a priori* que les intérêts nationaux se seraient dilués voire auraient disparu avec Saint-Malo et le lancement de la PESD (1998), pour réapparaître depuis quelques années. Si le Général de Gaulle a, suite à la crise de la chaise vide (1965-1966), falsifié (Hoffmann 1966, 1994) les thèses néo-fonctionnalistes selon lesquelles les institutions supranationales auraient un « effet de débordement » (*spillover*) fonctionnel et politique qui expliquerait le processus d'intégration régionale, Nicolas Sarkozy – aidé dans cette tâche par Angela Merkel – remettrait en question les théories néo-institutionnalistes selon lesquelles, même dans les domaines d'action publique où l'UE n'a pas de prérogatives, Bruxelles aurait un impact – c'est le fameux « européanisation sans UE » (Irondelle 2003). Pour paraphraser Hoffmann, l'Etat français semble *obstiné* à garder ses prérogatives en matière de sécurité et de défense, la souveraineté nationale n'est pas *obsolet*.

En résumé, à l'inverse des recommandations du LBDSN de 2008 et des discours tenus en particulier lors de la PFUE, les acteurs politiques français ont façonné par les décisions prises depuis 2008, un modèle d'intégration européenne intergouvernemental classique. Il est caractérisé par le rôle pivot de l'« Etat puissance » plutôt que sur celui des institutions européennes, sur une pratique diplomatique classique entre les chancelleries (ie. *Realpolitik*), plutôt que sur une intégration des relations européennes. Cette conception, « du moindre risque » diraient certains, « pragmatique » préféreraient les autres, est assez cohérente avec une pratique conservatrice du pouvoir sous la Ve République. Si l'appétence de Nicolas Sarkozy pour les Etats-Unis, l'OTAN et le Royaume-Uni est aux antipodes de la politique conduite par le Général de Gaulle, il est paradoxalement dans la droite filiation de son prédécesseur dans sa relation contrariée à Bruxelles.

Il s'agit enfin de s'interroger sur l'intérêt d'un tel modèle pour formuler des recommandations, dans le cadre de l'actualisation du LBDSN de 2008.

## Quelle PSDC pour 2020 ?

Quelle « ambition européenne » de la France pour la PSDC en 2020, et comment y parvenir ? Si cette question est ô combien complexe dans un contexte fragile et changeant, des pistes de réflexions peuvent être tracées. Il s'agit d'abord de rappeler les principales conclusions, avant d'en venir aux recommandations.

*Quel(s) moteur(s) pour quelle(s) Union(s) ?* *Primo*, le moteur français semble avoir volontairement bridé son action au sein de l'UE en préférant l'Alliance à l'Union, le Royaume-Uni à l'Allemagne, les coopérations *ad hoc* à la PSDC. *Secundo*, si certains symptômes sont évocateurs, il est trop tôt pour évaluer les effets des innovations institutionnelles introduites par le traité de Lisbonne (un moteur européen fragile, qui pourrait être à réaction). *Tertio*, le modèle français d'intégration européenne est intergouvernemental, celui du moindre risque ou pragmatique, privilégiant les directoires aux institutions européennes, l'Europe *a minima* à l'Europe de la défense. Finalement, la politique conservatrice, conduite depuis trois ans, est en décalage avec les recommandations libérales émises par les rédacteurs du LBDSN de 2008. Si ces dernières semblent toujours appropriées, elles méritent une évaluation critique. D'abord, elles sont trop nombreuses, souvent imprécises et restant à des considérations générales. Le temps (court) de l'action politique exige d'en rationaliser le nombre, de préciser les objectifs et de les hiérarchiser. Ensuite, comme cela a déjà été signalé, l'enthousiasme en faveur du traité de Lisbonne est, dans ses effets, prématuré. Enfin, le niveau de décision national, et ses interactions avec l'échelon européen n'est pas suffisamment pris en compte. L'UE est encore perçue, si ce n'est de manière étrangère, du moins trop distincte du système politico-administratif français. Les conclusions du bilan et les lacunes du LBDSN de 2008 énoncées, il est souhaitable de lancer quelques pistes de réflexion pour l'avenir de la PSDC : *Comment réactiver le projet d'une « Europe de la Défense » ? Quel avenir pour la PSDC ?*

### *Quel modèle d'intégration européenne promouvoir ? Le choix de l'Union*

Il est suggéré de faire, clairement et en cohérence avec les intérêts et les valeurs de la France, le choix de l'Union plutôt que celui de l'Alliance et des ententes tous *azimuts*. Le fait de s'être progressivement détourné du cadre institutionnel européen – à l'inverse de ce que préconisait le LBDSN de 2008 – en privilégiant la (r)intégration de l'Alliance, et des coopérations *ad hoc* en fonction des événements et des intérêts en jeu, est considéré comme une erreur stratégique.

L'autonomie et les marges de manœuvre politiques de la France au sein de l'OTAN sont marginales, les économies d'échelles sont à prouver, et les cultures stratégiques française et américaine divergent sur plus d'un point. Si des divergences de cultures stratégiques continuent de persister au sein de l'UE malgré des mouvements de convergence, et que les économies d'échelle sont discutables, il n'en demeure pas moins que l'influence politique (de position et de comportement) dont dispose la France au sein de l'UE plaide en faveur d'un investissement de la PSDC.

Il s'agit de concevoir l'UE comme un espace (partagé) d'opportunités plutôt que comme un champ de contraintes. En d'autres termes, choisir sans ambiguïté l'Union, la PSDC et sa boîte à outils n'a pas le même sens politique et stratégique que de (ré)intégrer l'Alliance et de compter sur des coopérations bilatérales ponctuelles. La France n'est pas en mesure de courir deux « lièvres stratégiques » à la fois, l'OTAN et la PSDC, de surcroît à un moment de fortes restrictions budgétaires. Elle gagnerait à hiérarchiser ses priorités pour proposer une politique de sécurité et de défense cohérente, en fonction de choix politiques clairs. Il s'agit de défendre une préférence européenne (plutôt que transatlantique) en participant activement à faire de la PSDC, une politique publique disposant d'instruments et de moyens pour agir dans un cadre institutionnel multilatéral à la fois dans les domaines de la sécurité et de la défense. Dans un contexte de « crise perpétuelle » aggravée, le choix en faveur d'une Europe de la Défense avec des objectifs ambitieux et une méthode pragmatique serait un moteur, non seulement pour réactiver la PSDC, mais également pour relancer la dimension politique qui manque cruellement à l'UE, la crise de l'euro l'illustrant quotidiennement.

La relance de la PSDC sera permise si et seulement si elle marche sur ses deux jambes : une politique européenne cohérente de la France en matière de sécurité et de défense, et un investissement clair des autorités françaises dans le processus d'institutionnalisation de la PSDC. Avec une jambe en moins et une jambe en bois, il n'est pas étonnant de la voir boiter depuis 2008.

#### *Quelles recommandations pour le niveau décisionnel national ? Une politique cohérente à Paris*

Loin de la rue de la Loi, l'impulsion dans la construction européenne, en particulier dans les domaines régaliens, est toujours venue des capitales nationales, dont Paris. Si la volonté politique existe, le moteur français pourrait être débridé par une politique européenne cohérente (Charillon, Ramel 2010 : 36-7), moins conservatrice et plus libérale. Une telle décision aurait plusieurs conséquences institutionnelles qui seraient autant de signes favorables envoyés aux partenaires européens de la France :

1. Considérer la fonction de ministre chargé des Affaires européennes sérieusement, ce que la valse de ces dernières années infirme (Jouyet, Le Maire, Lellouche, Wauquiez, Leonetti). Le ministre chargé des Affaires européennes pourrait obtenir un statut de ministre d'Etat,
2. Fusionner les services compétents en Affaires européennes du MAEE avec le SGAE, dans une structure ministérielle consacrée aux Affaires européennes afin de rationaliser le travail du système politico-administratif français et de développer une culture administrative européenne à Paris,
3. Européaniser les structures et les pratiques (*habitus*) des agents du ministère de la Défense par :
  - a. le développement du rôle et des compétences de la DAEI, qui viserait à améliorer la gestion des carrières européennes des agents civils et militaires du Ministère de la Défense, en étant l'interface privilégiée entre le MAEE, la RP d'un côté, et les agents de l'autre,
  - b. le renforcement des compétences européennes (Charillon, Ramel 2010 : 38-40) au sein du ministère de la Défense (des membres du cabinet ministériel aux agents des différentes directions) en valorisant les formations initiales et continues en études européennes, les expériences d'END, de détachements au sein du SEAE, mais également les stages Erasmus et ENFP (Experts nationaux en formation professionnelle), sans oublier le Collège européen de sécurité et de défense (CESD).

#### *Quelles propositions pour le niveau décisionnel supranational ? Un soutien clair à Bruxelles*

Pour que la PSDC puisse se réactiver, un soutien clair de la France à Bruxelles, c'est-à-dire à l'institutionnalisation de l'UE en matière de sécurité et de défense, est nécessaire :

1. Investir le SEAE – et les différentes structures le composant, en premier lieu desquelles l'AEED – par l'envoi d'agents nationaux (civils et militaires) confirmés en créant les conditions favorables de leur détachement,

2. Employer l'ensemble des outils introduit par le traité de Lisbonne en matière de sécurité et de défense. Le mécanisme de coopération structurée permanente<sup>182</sup> pourrait être particulièrement utile en offrant des marges de manœuvre aux Etats membres les plus capables,
3. Participer activement à la constitution d'un marché européen de l'armement en faisant respecter les directives du « paquet défense » par des appels d'offre publics et transparents, et limitant l'usage de l'article 346 TFUE,
4. Soutenir, et ce malgré le contexte de contraintes budgétaires, une augmentation du budget de l'UE en général, et de celui du SEAE en particulier.

Certaines initiatives et prises de position récentes vont dans ce sens. Le groupe de projet (« task force ») de la Commission européenne sur les questions de sécurité et de défense conduit par les commissaires Michel Barnier (Marché intérieur et services), et Antonio Tajani (Industries entrepreneuriat) qui s'est réunie une première fois le 9 novembre 2011, vise « à rendre l'industrie européenne de défense et de sécurité plus forte et plus compétitive<sup>183</sup> ». Cette nécessité de clarté de la position de la France envers l'UE, Eric Peters<sup>184</sup>, conseiller au bureau de politique européenne (Bepa) du président de la Commission européenne, ne dit pas autre chose.

## Conclusion

S'appuyant sur une enquête Eurobaromètre de 2007 et confirmées par les études les plus récentes (Dumoulin, Manigart 2011), le LBDSN de 2008 rappelait que « L'adhésion des citoyens européens à une politique étrangère commune et à l'affirmation du rôle international de l'Union est une constante depuis plusieurs années. 67 % souhaitent que la politique de défense et la politique étrangère soient gérées conjointement au niveau européen ; ils sont 81 % à partager cette opinion en matière de lutte contre le terrorisme. Dans ces deux domaines, l'adhésion des Français est très forte, puisqu'elle s'élève respectivement à 75 % et 87 % » (LBDSN 2008 : 82).

Parce que l'UE ne semble pas moins être une affaire étrangère pour les citoyens européens que pour les rédacteurs experts du LBDSN de 2008, gageons que le choix en faveur de l'Union, d'une politique cohérente à Paris et d'un soutien clair à Bruxelles soit non seulement écouté mais entendu par les décideurs politiques.

Le temps de la campagne présidentielle de 2012 offre l'opportunité du débat démocratique et l'espoir de changements politiques et stratégiques.

Samuel Faure

---

<sup>182</sup> article 42, paragraphe 6 du traité sur l'Union européenne (TUE).

<sup>183</sup> GROS, Nicolas, *Bruxelles 2* (7 novembre), « Une task force "défense" à la Commission européenne », <http://www.bruxelles2.eu/marches-de-defense-%E2%80%93-industrie/marches-de-defense/une-task-force-defense-creee-au-sein-de-la-commission-europeenne.html>.

<sup>184</sup> PETERS, Eric, *Le Monde*, « Une relance de la politique européenne de sécurité et de défense est possible » (22 novembre 2011), [http://www.lemonde.fr/idees/article/2011/11/22/une-relance-de-la-politique-europeenne-de-securite-et-de-defense-est-possible\\_1607507\\_3232.html](http://www.lemonde.fr/idees/article/2011/11/22/une-relance-de-la-politique-europeenne-de-securite-et-de-defense-est-possible_1607507_3232.html).

# COOPERATION MILITAIRE MULTINATIONALE ET AMBITIONS FRANÇAISES

Au cours des siècles, la guerre a souvent été une activité collective, la recherche d'alliés étant une part intégrale de la grande stratégie des belligérants. De la coalition achéenne rassemblée par Agamemnon pour défier Troie à l'intervention de l'Otan en Libye, combattre avec ses alliés à ses cotés peut être l'un des facteurs déterminant de la victoire des armes. Le livre blanc de 2008 prévoit que « *sauf exception, toutes nos opérations militaires se dérouleront dans un cadre multinational. Celui-ci peut être préétabli, dans le cas de l'Alliance Atlantique et de l'Union européenne, ou ad hoc, dans le cas de coalitions de circonstance. L'interopérabilité avec les alliés demeure la condition première de toute opération collective* »<sup>185</sup>. Il prévoit aussi que les opérations « significatives » et « majeures » ne seront pas conduites de manière autonome<sup>186</sup>. Ce postulat d'une action qui serait nécessairement en coalition mérite d'être approfondi, en tous cas plus que ne le fait le livre blanc, car il recèle un ensemble de conséquences importantes pour la politique de sécurité de la France.

Pour ce faire, le fil directeur de cette contribution sera les deux fonctions des alliances identifiées par la littérature théorique en relations internationales : agréger les capacités militaires (augmentant ainsi la sécurité de l'ensemble des membres), et exercer une influence politique, plus ou moins importante selon les pays, sur ses alliés<sup>187</sup>. A travers ce prisme analytique, nous proposons de discuter quelques difficultés structurelles de l'action militaire multinationale avant d'évoquer quelques conséquences de l'évolution de l'environnement stratégique depuis 2008.

## Les défis de la multinationnalité

### *La dialectique de la centralisation/ décentralisation de l'activité militaire*

Agir en coalition est pratiquement devenu obligatoire dans le monde contemporain pour deux raisons. La première tient à la nécessité militaire de disposer d'une masse critique suffisante pour pouvoir emporter la décision. Le coût financier de la guerre contemporaine rend impossible pour un Etat comme la France de mener seul une action militaire soutenue (de haute intensité) et dans la durée. C'est cet état de fait que reconnaît le livre blanc de 2008. La deuxième raison a trait à la légitimité que confère l'action collective dans un contexte normatif international qui réprouve l'action militaire unilatérale<sup>188</sup>. Les Etats-Unis ont ainsi, par exemple, déployé des efforts considérables pour montrer qu'ils n'étaient pas seuls dans leur campagne contre le régime irakien en 2003, listant 48 pays comme étant membres de la « *coalition of the willing* » quand seuls l'Australie, le Royaume-Uni et la Pologne participèrent à la campagne terrestre. Ces deux dynamiques matérielles et normatives créent ainsi une forte incitation à l'action militaire en coalition. Mais tout n'est pas simple, et le Général Bentegeat résume bien la perception qu'ont de nombreux militaires des opérations multinationales : « *la multinationnalité affaiblit l'efficacité de la force déployée et nous contraint à maintenir en permanence avec nos alliés une interopérabilité coûteuse en termes d'équipements et exigeante en termes de procédures [...] On a besoin de cette multinationnalité pour légitimer toutes nos actions mais, sur le plan pratique, cela pose énormément de problèmes [...] En réalité, même si l'effort de vouloir agir ensemble a de la valeur en soi, la multinationnalité est davantage une gêne dans la conduite des opérations qu'un avantage* »<sup>189</sup>. On retrouve l'idée classique selon laquelle un compromis serait trouvé lors d'une opération en coalition : l'efficacité militaire peut être réduite, mais le gain stratégique que procure la légitimité du multilatéralisme justifie à lui seul l'effort déployé pour surmonter les difficultés de l'action en coalition.

Il s'agit d'essayer d'aller plus loin que cette opposition binaire entre difficultés techniques et bénéfices stratégiques en analysant finement les contraintes et bénéfices de l'action en coalition à chacun des niveaux de l'action militaire.

Sur le plan tactique, il peut être très difficile de faire coopérer des forces dont les matériels et les cultures diffèrent, notamment pour les armes de mêlée. Si certaines possibilités sont maintenant offertes, notamment grâce à une

<sup>185</sup> Défense et Sécurité Nationale, *Le Livre blanc*, Paris, Odile Jacob, 2008, p. 201.

<sup>186</sup> Ibid. p 200.

<sup>187</sup> Patricia A. Weitsman, *Dangerous Alliances: Proponents of Peace, Weapons of War*, Princeton, Princeton University Press, 2004.

<sup>188</sup> Martha Finnemore, *The Purpose of Intervention, Changing Beliefs about the Use of Force*, Ithaca and London, Cornell University Press, 2004.

<sup>189</sup> Général Bentegeat, Discours à l'Ecole Navale, 25 janvier 2006. Cité par Général Vincent Desportes, *La Guerre Probable, Penser Autrement*, Paris, Economica, 2007 (2e ed.), p. 198.

uniformisation technologique rendue possible au sein de l'Otan (*Close Air Support*, missions de supériorité aérienne, etc.) une intégration au niveau tactique va probablement augmenter les frictions et peut se révéler contre-productive. Une répartition des tâches par pays contributeur au niveau opérationnel peut sembler une approche plus logique en termes d'efficacité sur le terrain, mais peut avoir des conséquences désastreuses au plan stratégique. Par exemple, l'unité d'action de la Fias en Afghanistan est quasiment inexistante avant le plan McChrystal de 2009, chaque pays imposant ses *caveats* et conduisant sa propre campagne au sein de son PRT<sup>190</sup> ou de son commandement régional<sup>191</sup>, et est toujours loin d'être aboutie aujourd'hui. Au niveau stratégique, l'efficacité de l'action peut être limitée par la nécessité de trouver des compromis entre alliés aux priorités politiques et aux capacités militaires divergentes. Ainsi, l'action en coalition est traversée par une tension entre centralisation et décentralisation de l'activité militaire. Une action centralisée teste la cohésion politique de la coalition, puisque des divergences d'objectifs entre les alliés sont à prévoir, tandis que la décentralisation, susceptible d'accommoder les sensibilités nationales, peut conduire à des impasses stratégiques.

De fait, l'établissement d'une stratégie collective lors d'une action en coalition, qui sera forcément un compromis, peut être vu comme une réduction du principe fochien de liberté d'action. Il est ainsi clair que la campagne afghane est principalement dirigée par les Etats-Unis, qui imposent les principales orientations stratégiques, notamment en raison de leur poids militaire dans l'effort global. En Libye, la France a disposé d'une plus large autonomie stratégique grâce à l'importance de sa contribution militaire. La leçon est donc claire : si la France veut conserver une liberté d'action dans le cadre d'une intervention multinationale, elle se doit de conserver un outil militaire qui fasse d'elle un contributeur qui vaille la peine d'être écouté. Il s'agit d'un réel choix politique qui renvoie au développement d'une stratégie des moyens bien comprise.

### *L'impératif d'interopérabilité*

Un autre problème posé par l'action militaire multinationale, l'interopérabilité, mérite également réflexion. Clairement, l'objectif d'interopérabilité est censé guider la politique de défense : « *Les capacités militaires nationales intégreront donc d'emblée cet impératif d'interopérabilité avec nos alliés* »<sup>192</sup>. Il est évident que la possibilité de communiquer avec ses alliés augmente les capacités militaires. Néanmoins, il s'agit de définir précisément jusqu'où doit aller l'interopérabilité avec les partenaires. Comme le précise le Centre de Doctrine d'Emploi des Forces (CDEF), relatant certaines expériences françaises de commandements multinationaux, « *l'interopérabilité est un moyen pour être plus efficace et non pas une fin en soi. La fonction opérationnelle la plus concernée est celle des SIC et nombreux sont les commandants d'opération ou de force qui ont résolu très vite leurs problèmes, notamment en détachant des officiers de liaison au sein des unités ou états-majors adjacents* »<sup>193</sup>. Il n'est ainsi pas toujours nécessaire de disposer de matériels interopérables au niveau tactique ; des matériels qui peuvent s'avérer coûteux pour un gain stratégique minime.

Néanmoins, certaines capacités militaires (par exemple les capacités aériennes ou de communication dans le cadre de développement du combat réseau-centré) ont besoin d'être interopérables pour que leur synergie produise un effet positif. Dans un contexte de réduction générale des budgets de défense en Europe et aux Etats-Unis, il s'agit de déterminer avec quels partenaires privilégier la recherche d'une interopérabilité au niveau tactique. Il a déjà été noté que les pays membre de l'Otan avaient adapté leurs armées au processus de « *transformation* » de manière très différente au cours des dix dernières années. Le différentiel n'est pas seulement entre les Etats-Unis et l'Europe, mais également au sein des membres européens de l'Otan eux-mêmes, la crainte étant l'impossibilité pour certains pays de participer aux opérations multinationales<sup>194</sup>. Cela est valable pour les pays les moins avancés technologiquement, mais aussi pour les Etats-Unis, dont l'avance technologique est trop importante et à un coût que les européens ne peuvent se permettre. De manière assez ironique, la presse spécialisée s'est faite l'écho de rumeurs selon lesquelles cette trop grande avance technologique a paradoxalement empêché le F-22 de participer aux opérations en Libye, car il ne pouvait pas communiquer avec les autres appareils engagés sur le théâtre. L'impératif d'interopérabilité sert des stratégies industrielles et d'influence, en permettant aux Etats-Unis d'imposer des standards technologiques et doctrinaux, notamment par le truchement de l'Otan. L'imposition de normes technologiques sert de soutien à une industrie

---

<sup>190</sup> *Provincial Reconstruction Team*.

<sup>191</sup> Michel Goya et Camille Sicourmat, « Quand l'Union fait la Faiblesse », *Revue Défense Nationale*, N° 740, Mai 2011, pp. 63-67.

<sup>192</sup> *Livre blanc*, op. cit., p.201.

<sup>193</sup> Centre de Doctrine d'Emploi des Forces, *Doctrine Numéro Spécial*, Décembre 2006, p. 5.

<sup>194</sup> Terry Terriff, Frans Osinga et Theo Farrell (sous la dir.), *A Transformation Gap, American Innovations and European Military Change*, Stanford, Stanford University Press, 2010.

d'armement en quête de marchés et peut conduire à des phénomènes de « vassalisation technologique »<sup>195</sup>, ayant ainsi des conséquences politico-stratégiques importantes. Pour un pays comme la France, qui entend conserver une autonomie stratégique, le choix des matériels et du juste niveau d'interopérabilité est crucial. Les armées, premières concernées par un phénomène dont elles font l'expérience une fois déployées, ont produit une réflexion importante sur la question de l'interopérabilité. Le CDEF rappelle ainsi très justement que la recherche d'interopérabilité doit avant tout servir un but politique : « *Le niveau d'interopérabilité est avant tout lié à une volonté politique, à des choix stratégiques voire économiques. S'affirmer comme une nation cadre en opération capable d'assurer le commandement d'une force multinationale et préservant son autonomie de décision, rester interopérables avec l'armée américaine ou accepter un niveau de dépendance en renonçant aux contraintes de l'interopérabilité en combat de haute intensité (le plus dimensionnant) ou encore définir des seuils d'interopérabilité selon les partenaires : ces choix, aux contraintes financières lourdes, sont d'abord politiques* »<sup>196</sup>. Ainsi, si le Livre blanc de 2008 semble considérer l'interopérabilité dans sa dimension technique de possibilité d'interagir avec des forces amies, il est opportun de donner une définition élargie du concept (prenant en compte sa dimension politique), et, s'il s'agit d'en faire un « impératif », d'en considérer l'ensemble des conséquences politico-stratégiques.

Comme nous l'avons vu, la difficulté à maintenir une autonomie stratégique posée par l'action en coalition renvoie à des choix politiques d'importance liés aux budgets de défense et à au choix des partenaires. La situation financière difficile dans laquelle se trouve la France, ce qui va l'empêcher de consacrer à la défense des financements d'importance, impose ainsi une réflexion sur l'évolution de l'environnement stratégique depuis 2008.

## L'évolution de l'environnement stratégique

### *Crise financière et coopération militaire*

Tout d'abord, la crise financière profonde dans laquelle sont plongés les pays membres de l'Otan a une influence directe sur la politique d'alliances. Les traités de Lancaster House, conclus avec le Royaume-Uni en novembre 2010, sont le signe à la fois d'une convergence politique et d'un pragmatisme budgétaire<sup>197</sup>. Ainsi, la tentation est forte pour les Etats de faire jouer à plein la fonction d'agrégation des capacités des alliances, adoptant de facto des comportements de passagers clandestins, la politique d'alliances devenant un cache-nez permettant de réduire les budgets de défense. Certes, au sein de l'Otan par exemple, le débat sur le « *burden-sharing* » est récurrent. Mais il a pris une tournure particulière lors du discours d'adieu de Robert Gates le 10 juin 2011, au cours duquel l'ancien secrétaire à la défense américain a fortement critiqué les politiques de défense des membres européens de l'alliance, et notamment la faiblesse des investissements consacrés aux forces. Son successeur, Leon Panetta, a rappelé le 5 octobre 2011 que le budget de la défense américain sera réduit de 450 milliards de dollars au cours des dix prochaines années, et que les Etats-Unis ne seront plus en mesure de compenser tous les manques capacitaires de leurs alliés. Paradoxalement, le succès de l'intervention en Libye pourrait avoir un effet négatif sur les politiques d'armement. La tournure positive des événements pourrait détourner les responsables politiques de la réflexion sur la dimension de l'outil militaire. De fait, les modèles d'armée des Etats européens ont été élaborés avec l'arrière-pensée qu'en cas de manque, les Américains y pourvoient. C'est très exactement ce qui s'est passé lors de l'*Operation Unified Protector*, qui a vu les Etats-Unis fournir drones, ravitailleurs, munitions et autres capacités qui ont été indispensables à la réussite de la mission. Mais, comme nous l'avons évoqué, il existe un risque politique réel que ce soutien soit de plus en plus rare dans le futur, ce qui, en l'état actuel de l'outil de défense, se traduirait par une paralysie stratégique par manque de moyens appropriés. Pour faire face à cette situation, le secrétaire général de l'Otan a avancé le concept de « défense intelligente », ou « *smart defense* », qui ressemble à une spécialisation des pays membres autour de quelques fonctions et capacités militaires. Mais, comme toujours, la question de la volonté politique se pose : acquérir seulement une partie du spectre des capacités militaires suppose une grande confiance dans ses alliés, ainsi que l'acceptation d'une réduction de son autonomie stratégique. Si l'on admet que la capacité militaire est un outil diplomatique d'importance<sup>198</sup>, une stratégie des moyens renouvelée est indispensable<sup>199</sup> si la France entend conserver l'influence diplomatique à laquelle elle aspire, que le discours public qualifie de son « rang ». Dans le cas contraire, un ajustement structurel à la baisse de nos ambitions diplomatiques deviendra une option à considérer.

<sup>195</sup> Joseph Henrotin, *La Technologie Militaire en Questions, le Cas Américain*, Paris, Economica, 2008, p. 168.

<sup>196</sup> Centre de Doctrine d'Emploi des Forces, *Doctrine N°11*, Mars 2007, p. 13.

<sup>197</sup> Benoît Gomis, *Franco-British Defence and Security Treaties: Entente While it Lasts?* Chatham House, Mars 2011.

<sup>198</sup> Thomas Schelling, *Arms and Influence*, Yale, Yale University Press, 1967.

<sup>199</sup> Voir la contribution de Benoist Bihan.

### *Quels alliés ?*

Enfin, l'évolution de l'environnement stratégique pousse à une réflexion sur les forums qui seront privilégiés lors d'une opération multinationale. La France est censée pouvoir participer à des missions de l'Otan, de l'Union Européenne, ou en coalition. Elle entretient également des relations stratégiques privilégiées avec les pays du triangle de Weimar, certains pays arabes tels que le Qatar, et plus récemment le Royaume-Uni. De plus, elle participe régulièrement à des missions de la paix sous mandat de l'Onu. Cette multiplicité des possibilités d'intervention est à la fois une souplesse (puisqu'elle permet le « *forum-shopping* ») mais également une contrainte opérationnelle puisque des cadres différents supposent des procédures différentes et nécessitent toujours un temps d'adaptation.

Le modèle proposé par l'intervention en Libye est à ce titre original. L'Onu a autorisé la mission, sa légalité étant une part importante de sa légitimité. L'Otan a servi de structure d'accueil, mais certains de ses principaux contributeurs, tels que l'Allemagne, se sont abstenus. Au final, c'est une coalition hétéroclite rassemblant certains membres de l'Otan et des pays extérieurs tels que le Qatar, les Emirats Arabes Unis ou la Jordanie qui a conduit les opérations, avec des grandes différences entre les Etats conduisant des frappes et les autres. Il s'agit donc d'un modèle original d'une coalition utilisant les moyens d'une alliance, et qui suscite plusieurs questions. Tout d'abord, l'Otan va-t-il perdre de sa substance politique pour devenir un fournisseur de moyens et de capacités de planification et de commandement ? Cela irait à l'encontre de la tendance de l'Alliance depuis la fin de la Guerre Froide à revendiquer un rôle et une expertise sur l'ensemble du spectre des questions de sécurité. Ensuite, est-on en train d'observer l'émergence d'une nouvelle dynamique politique pour la France, qui verrait un changement parmi ses partenaires stratégiques privilégiés : effacement de la relation avec l'Allemagne, rapprochement du Royaume-Uni et appuis parmi les Etats du Golfe ? Mais la coopération franco-britannique est longue à s'établir et suscite des réticences des deux côtés du « *channel* » et la récente saillie des Emirats Arabes Unis à l'encontre du *Rafale* pose la question de l'opportunité du partenariat stratégique voulu par le Président Sarkozy. *A contrario*, elle semble valider une stratégie industrielle fondée sur la coopération (puisque l'*Eurofighter* se vend à l'exportation). L'environnement est fluctuant, et il est nécessaire d'approfondir la réflexion sur les Etats qui seront des partenaires « naturels » de la France dans le futur<sup>200</sup>, ce qui aura des implications pour le choix du forum institutionnel privilégié au cas où une action militaire devrait être engagée.

### **Conclusion**

Deux éléments principaux peuvent être dégagés de cette brève discussion. Tout d'abord, agir militairement au sein d'une coalition n'est pas un choix anodin. Comme nous l'avons vu, si la France entend conserver sa liberté d'action lors d'une action militaire multilatérale et peser sur les décisions stratégiques, elle se doit de conserver un outil militaire crédible, ce qui passe par une stratégie des moyens bien comprise. Compter sur une alliance pour compenser ses capacités manquantes se fait irrémédiablement au détriment de l'autonomie stratégique. Le futur livre blanc devra donc prendre plus explicitement en compte cette dialectique entre les capacités et l'autonomie. Il s'agit clairement d'un choix politique d'importance.

Ensuite, tous les alliés ne sont pas égaux. Une fois encore, un choix politique doit déterminer avec quels partenaires nous devons privilégier l'interopérabilité et la coopération, et cette analyse doit être conduite au vu des recompositions de l'environnement stratégique de la France. Il s'agit aussi de prendre en compte la dimension « non-technique » de l'interopérabilité, telle qu'elle a été mise en avant par le CDEF.

Ainsi, la crise économique qui affecte les finances de l'Etat force à une réflexion sur la politique d'alliances. La (nouvelle) réduction probable du format de nos armées ne peut pas être compensée par l'action en coalition, qui contraint la liberté de manœuvre au niveau stratégique et dont les gains tactiques sont discutables. La réalité, qui a été depuis longtemps identifiée par les stratégestes, notamment français (Général De Gaulle, Amiral Lepotier, Général Gallois, etc.), est une réduction mécanique de l'autonomie stratégique de la France. Il est probable que la crise économique conduise à un arbitrage des ressources en faveur de la protection sociale et des outils économiques de la croissance, un choix politique tout à fait légitime. Mais il faut en tirer les conséquences pour la politique étrangère française : une gamme de missions ne pourront plus être assumées et le discours ne sera probablement plus en phase avec les capacités. Le concept de défense intelligente de l'Otan est un aveu de la faiblesse des nations européennes, condamnées à se

<sup>200</sup> Jeremy J. Gehz, *Alliances in the 21st Century, Implications for the US-European Partnership*, RAND occasional paper, 2011.

spécialiser suite à leur incapacité à maîtriser un large spectre de compétences, mais il est à craindre que, comme pour l'Union Européenne, la difficulté à articuler partage de souveraineté, volonté politique commune et légitimité démocratique ne conduise des blocages répétés et empêche l'élaboration d'une grande stratégie. La situation sera accentuée par le désintérêt croissant des Etats-Unis pour les affaires de sécurité européennes.

Faut-il dans ce cas privilégier les coopérations bilatérales ? Les problèmes de coordination stratégique sont toujours présents, mais réduits à un seul partenaire, mais c'est également le cas de l'apport en termes de capacités militaire. Le problème d'échelle se pose de manière aiguë : l'échelle européenne, voire otanienne (incluant ainsi l'Amérique du Nord) est celle des dynamiques géopolitiques mondiales, mais la difficulté de l'unité d'action y joue à plein. Le bilatéralisme est certainement adapté à des enjeux plus limités.

Au final, l'opportunité de l'action en coalition est, comme toujours, fonction de l'objectif du politique et des moyens à dispositions. Puisqu'il est maintenant acquis que la plupart de nos interventions se feront dans un cadre multinational, l'objectif de la France devrait être de participer en tant qu'acteur incontournable, capable d'influencer son environnement. Malheureusement pour les finances publiques, cet objectif a un coût : celui de financer un appareil militaire si possible autosuffisant, particulièrement dans les fonctions clés du renseignement et du soutien (la France et la Grande-Bretagne étaient les seules nations de l'Otan à disposer de bateaux ravitailleurs en nombre suffisant lors d'*Harmattan*), et disposant de capacités d'interventions terrestres, aériennes et maritimes. Comme toujours, le nombre et la qualité des forces sont les déterminants de l'autonomie stratégique. Dans le cas contraire, une adaptation structurelle de nos ambitions à nos moyens sera nécessaire, ce qui passera certainement par une plus grande sélectivité dans nos interventions et un contrat opérationnel renouvelé.

**Olivier Schmitt**

# DE LA GUERRE A LA PAIX LE CONTINUUM STABILISATION- RECONSTRUCTION ET SES ACTEURS

## Introduction

Dans la réflexion sur les nouveaux types de conflits, les modalités d'engagement de la France dans les situations post-confliktuelles méritent sans doute de gagner en efficacité. Le problème qui se pose immédiatement, au-delà même du constat sur les moyens institutionnels, humains et financiers consacrés à cet enjeu, consiste plus profondément à déterminer quel est le modèle français d'intervention dans la phase de reconstruction. Ce modèle doit nécessairement prendre en compte la complexité de la phase post-confliktuelle et requiert une approche d'ensemble, des solutions civiles et militaires et une synergie des acteurs.

S'il ne peut être suggéré que quelques éléments distinctifs de ce modèle dans le cadre de cet article, il n'en reste pas moins que le Livre blanc sur la défense nationale de 2008 prévoit une évaluation des dispositifs actuels : il est donc proposé un scénario d'institutionnalisation d'une structure de gestion du cadre post-confliktuel qui puisse prendre en compte les enjeux propres à cette phase dans une continuité de l'action de la stabilisation à la reconstruction. Partant d'une réorganisation de l'existant, cette proposition concrète, dont l'objet est de nourrir le débat, s'entend comme le prolongement d'une analyse factuelle et normative.

## Etat des lieux : Livre blanc, débats et avancées

Comme le rappelle le dernier Livre Blanc, l'expérience montre que faute de résolution effective, la plupart des conflits resurgissent dans les 5 ans. Aussi, les opérations dites de « stabilisation et de reconstruction post-confliktuelle » se révèlent être un mode d'engagement des forces armées françaises de plus en plus courant et s'inscrivent autant dans les fonctions de prévention que d'intervention. L'adaptation de nos forces aux nouvelles caractéristiques de ce type d'opération, demandent une attention particulière tant en matière de doctrine, que d'entraînement et d'équipement de nos forces armées.

Plus globalement, le Livre Blanc rappelle que « la complexité des crises internationales oblige à définir des stratégies réunissant l'ensemble des instruments : diplomatiques, financiers, civils, culturels et militaires ». Cette définition est nécessaire dans les phases de prévention et de gestion des crises proprement dites mais aussi et surtout dans les séquences de stabilisation et de reconstruction post-confliktuelles. Aussi, le contexte stratégique international impose d'appliquer des approches globales pour la gestion des crises et des conflits. Du fait de cette globalité et de la complexité des enjeux, l'échelle multilatérale, notamment européenne mais aussi Oتانienne se révèle comme un champ d'action à investir, au niveau conceptuel mais aussi au niveau humain.

Depuis le dernier Livre Blanc, la réflexion en matière d'opérations de Stabilisation et de Reconstruction a donné lieu à plusieurs rapports. L'un des plus importants est celui du Préfet Dussourd<sup>201</sup>, qui a permis de souligner les principales insuffisances de la gestion française du post-crise, à savoir principalement le manque de coordination, d'interministérialité et le besoin d'un cadre propre aux défis de ces phases. Plus récemment le rapport Folliot<sup>202</sup>, soulignait que l'enjeu principal consistait désormais à « appréhender plus globalement les théâtres en crise et en sortie de crise ».

Depuis 2010, la France dispose d'un noyau d'institution adaptée aux enjeux du post-conflit, la « Task force pour la gestion civilo-militaire des crises extérieures », placée sous la double tutelle de la Direction générale des affaires politiques et de sécurité (MAEE) et du Centre de crise. Cependant, cet organe dispose de moyens humains et financiers très limités, rendant presque impossible le déploiement d'actions coordonnées et continue. La « Task Force » souffre d'un certain manque de visibilité auprès des acteurs concernés par la consolidation de la paix. Certes, il s'agit d'un premier pas, mais les théâtres contemporains, tels que la Lybie, montrent qu'il demeure indispensable d'aller plus loin

<sup>201</sup> Rapport du préfet J. Dussourd. *Améliorer la gestion civilo-militaire des crises extérieures. Mettre en œuvre la stratégie interministérielle*. 09 Octobre 2009.

<sup>202</sup> MM. Guy Chambefort et Philippe Folliot, *Rapport sur les actions civilo-militaires* (N° 3661), 12 juillet 2011, Commission de la Défense Nationale et des Forces Armées.

dans la coordination et la visibilité. Dès lors, le renforcement d'une entité pluridisciplinaire ayant une dimension interministérielle chargée de mieux assurer l'action de la France lors de ces phases doit être proposée<sup>203</sup>.

### **Définir le post-conflit, ces défis et le continuum stabilisation-reconstruction**

Toute proposition ne saurait être adaptée aux enjeux de ce type d'opération sans une définition du Post-Conflit, du Continuum Stabilisation-Reconstruction et des défis que ces phases soulèvent. Deux aspects paraissent cependant cruciaux : un paysage d'acteur très divers qui implique la nécessité d'une approche globale.

#### *Définir le Post-Conflit*

Le post-conflit peut être défini comme la période débutant après la phase des hostilités ouverte, mais où la situation sécuritaire reste extrêmement fragile et conserver des « poches de violence ». Elle nécessite à la fois des besoins sécuritaire, humanitaires et de développement<sup>204</sup>. Cette phase est inscrite dans un *continuum* Stabilisation-Reconstruction. Par Stabilisation, nous entendons le processus de gestion de crise qui vise à rétablir les conditions de viabilité minimales d'un État en mettant fin à la violence comme mode de contestation et en jetant les bases d'un retour à une vie normale par le lancement d'un processus civil de reconstruction. Cette dernière est entendue comme le processus visant à créer ou renforcer les institutions, affaiblies ou inexistantes, des États dits fragiles, faibles ou faillis. L'objectif est de consolider la paix et promouvoir la sécurité par le développement politique, économique et social des États menacés ou affectés par des conflits violents.

La stabilisation, à la différence de la coercition, est caractérisée par sa globalité et sa complexité. Elle s'inscrit dans un continuum où les étapes sont interdépendantes et se juxtaposent dans l'espace et dans le temps. En d'autres termes, c'est une période transition continue qui nécessite un cadre de référence commun et souple à l'ensemble des acteurs qui y interagissent. Ce cadre de référence doit être à la fois institutionnel mais aussi conceptuel. Au-delà d'un schéma d'action, un « état final recherché » commun est indispensable aux différents acteurs.

L'un des principaux défis réside dans la synergie des acteurs civils et militaires. Au-delà de la transition de la guerre à la paix, les perceptions des étapes sont différentes selon la nature des acteurs. Les militaires connaissent des étapes allant de la guerre à la stabilisation et de la stabilisation à la normalisation. Pour les civils, il s'agit plutôt de crise, de consolidation de la paix puis de reconstruction. Or, ces étapes sont interdépendantes : du succès de l'une dépendra le succès de l'autre. Aucune reconstruction sereine ne saurait se dérouler dans la violence. Face à la multiplicité des modes d'actions (usage de la force, moyens diplomatiques, juridiques et économiques) et des acteurs, il est nécessaire de disposer d'un cadre référentiel unique, permettant d'inscrire la stabilisation (rôle militaire) et la reconstruction (rôle majoritairement civil) dans un continuum.

#### *Diversité des Acteurs et approche globale*

Les actions de stabilisation et de reconstruction sont caractérisées par la présence, l'intervention et l'interaction d'acteurs aux statuts et aux modes d'actions différents. Pour en comprendre la complexité, il convient de souligner qu'elle englobe différents niveaux d'interaction entre les acteurs militaires et les acteurs civils engagés dans les actions de consolidation de la paix. Il faut distinguer deux types de coordination : entre acteurs civils et militaires et entre civils eux-mêmes. Cette dernière reste trop improvisée, alors même que leur participation est grandissante au fur et à mesure que l'on sort du conflit. C'est ce déficit de transversalité entre ces organismes et acteurs civils qui constitue l'un des points faibles du mécanisme institutionnel français.

Il faut rappeler que les acteurs militaires sont généralement les unités composant la force dite de « maintien de la paix » et peuvent aussi inclure les forces armées locales. La catégorie des acteurs civils comprend la composante civile d'une opération de paix, les agences gouvernementales et non-gouvernementales humanitaires et de développement, et les autres acteurs civils impliqués dans la consolidation de la paix, y compris les acteurs locaux<sup>205</sup>. Si l'unité du militaire se conçoit plus aisément en vertu du principe hiérarchique qui régit l'organisation des armées, l'ensemble civil est constitué

<sup>203</sup> Y convergerait l'ensemble des moyens extérieurs de l'État, sur le modèle de la cellule ACPAK, ce qui implique qu'elle soit logée au sein du Ministère des affaires étrangères et européenne (MAEE), sans préjudice de la spécificité de son organisation.

<sup>204</sup> Post- Conflict "The period in a crisis when partnerships with the international community are most crucial in supporting or underpinning still fragile cease-fires or peace processes by helping to create conditions for political stability, security, justice and social equity." (based on UNDG/ECHA definition 2004) The transition period generally lasts about two years after the end of conflict.

<sup>205</sup> Thierry Tardy, article « Relations civilo-militaires », *Lexique de la consolidation de la paix*, Vincent Chetail (dir.), Bruylant, Bruxelles, 2009, p. 283.

d'une myriade d'acteurs aux intérêts et aux moyens multiples, dont la coordination représente un véritable défi. Parallèlement, si l'action des forces armées en période de stabilisation se base sur le concept de « maîtrise de la violence »<sup>206</sup>, les bases de l'action des acteurs civils peuvent être multiples.

Face à ce constat de complexité, s'est développé le concept d'« approche globale ». Si ce concept toujours en pleine définition, il caractérise toutefois la volonté d'une meilleure harmonisation et coordination des acteurs internationaux et locaux, civils et militaires, lors de crises et de la sortie de crise. Elle peut constituer une base pour définir les rôles de chacun afin d'éviter les confusions de rôles et de genre – par exemple entre ONG et Armées<sup>207</sup> ou entre Armées et Entreprises. C'est *in fine* en évitant ce brouillage opérationnel que les interventions gagnent en efficacité.

L'approche globale ne concerne pas uniquement la coordination effective des acteurs mais sert à définir les grands piliers de la reconstruction post-conflit. Les recherches ont à l'heure actuelle dégagé trois grands « piliers » que sont la sécurité, la gouvernance – ou l'État de droit – et enfin, le développement économique et social.

La sécurité est le pendant du volet « stabilisation » mais concerne tout aussi bien les programmes de « Reconstruction du Secteur de Sécurité » (RSS) ou encore ceux relatifs à la Démobilisation, le Désarmement et la Réintégration des anciens combattants (DDR). La Gouvernance implique quant à elle, la mise en œuvre d'un système de gestion de la société qui soit menée dans l'intérêt commun. Elle se base sur le respect des Droits de l'Homme et de l'État de droit, mais aussi sur la justice, l'équité, l'égalité ou encore de la participation politique des citoyens ainsi que la légitimité et la responsabilité des Institutions de l'État<sup>208</sup>. Enfin le troisième et dernier volet est celui du développement économique et social qui demande des actions à grande majorité civiles et implique des acteurs aussi divers que les entreprises, les ONG ou les organisations gouvernementales.

Si ces trois piliers donnent des lignes de lectures des besoins en matière de reconstruction, il faut toutefois garder en tête que chaque terrain de reconstruction, du fait des spécificités propres à chaque terrain. Loin de faire l'objet d'un modèle « one size fit all », les opérations de reconstruction nécessitent une adaptabilité des priorités et des acteurs au contexte sociétal, social, culturel, sécuritaire mais aussi et surtout aux besoins des populations, pierre angulaire de toute opération de ce type. Une mobilisation dans le temps adaptée au contexte local réduit les risques de « rechute » dans les situations conflictuelles, tout en constituant un outil de diplomatie qui génère un haut degré de confiance bilatérale entre États.

### **Prendre en compte les spécificités du post-conflit dans la stratégie française : propositions**

Le besoin d'intégration de l'action des différents acteurs au niveau opérationnel, passe par une prise en compte des spécificités du post-conflit au niveau institutionnel. Dans l'optique de nourrir un débat permettant de construire un modèle et un outil institutionnel français en renforçant l'existant (c.-à-d. la TFGC), quelques propositions de réflexion. Ces dernières portent d'une part sur la vision stratégique d'un modèle français de la reconstruction, d'autre part sur un possible schéma institutionnel qui permettrait une meilleure prise en compte d'une approche globale et continue tout en s'inscrivant dans le cadre du contexte budgétaire actuel.

#### *Vers une spécificité française pour les phases de stabilisation et de reconstruction ?*

Le champ des actions de stabilisation et de reconstruction pose directement la question de l'influence de la France. Dans ce cadre comment cette influence peut-elle gagner en efficacité et en visibilité dans les terrains de la reconstruction ?

Dans un premier temps il convient de rappeler que les forces armées françaises sont souvent reconnues pour un certain « savoir-faire » dans les opérations mêlant la force du militaire et la compétence de l'administrateur. Aussi, un parallèle peut être établi entre les opérations de stabilisation actuelles et la tradition militaire française de pacification théorisée

<sup>206</sup> Glossaire interarmées de terminologie opérationnelle EMA France : La « maîtrise de la violence » est définie comme l'option qui a pour but de prévenir, contenir, contrôler l'escalade de la violence. C'est un mode opératoire qui exige une aptitude à concevoir et à conduire, en coordination avec un ensemble d'actions diplomatiques, économiques et médiatiques, des actions militaires visant à la résolution et à la stabilisation d'une situation de crise.

<sup>207</sup> Les ONG françaises demandent une coordination particulière du fait de leurs spécificités, à savoir le respect notamment des principes de neutralité, d'impartialité et d'indépendance. Les ONG ne souhaitent pas être associées à un protagoniste armé. Toutefois, la pratique a montré que, dans une certaine mesure, une coordination peut être mise en œuvre avec succès lorsque les militaires appuient l'action humanitaire dans le domaine de la sécurisation des terrains. Il faut noter qu'avec les ONG réputées sérieuses – par exemple, le Comité International de la Croix-Rouge (CICR) –, des relations fructueuses allant jusqu'à la coordination peuvent s'établir.

<sup>208</sup> Lexique de la consolidation de la paix. V. Chetail Ed. Bruylant

par Lyautey et Gallieni au XIX<sup>e</sup> siècle<sup>209</sup>. Il existe une spécificité française dans la gestion du déplacement du centre de gravité des opérations vers les populations civiles, élément-clé des opérations de stabilisation contemporaines. Cette culture est un atout prometteur dans la gestion de la phase de stabilisation où le militaire doit savoir passer de l'utilisation de la force à la gestion des forces en présence. Ce « savoir-faire » doit pouvoir trouver le cadre conceptuel et institutionnel pour se faire « faire savoir »

Toutefois, un point reste quelque peu marqué du sceau de l'insuffisance : celui propre au volet économique de la reconstruction qui ouvre des perspectives d'investissements dans de nombreux marchés captifs. Sur ce point, les anglo-saxons sont considérés comme beaucoup plus en avance sur la prise de marché, la réactivité et la prise de risques de leurs entreprises, et l'appui de leurs gouvernements respectifs.

Certes, la France demande gagner en efficacité sur ce domaine. Néanmoins, plusieurs questions méritent d'être posées. D'une part, n'est-ce pas la conséquence d'un manque de transversalité et de coordination, en amont, au niveau institutionnel. À ce titre, la nécessité de développer notre outil s'avère crucial.

D'autre part, et plus profondément, face à cette différence culturelle entre un modèle anglo-saxon résolument utilitariste, la France n'aurait-elle pas un autre modèle à proposer dans la « bataille d'idée » qui se joue dans le post conflit<sup>210</sup> ? La tradition de l'État Providence qui la caractérise serait un atout certain dans des terrains où l'État est failli ou faible. De réels modèles peuvent être proposés dans des domaines tels que la Santé ou l'Éducation ou l'administration. La promotion d'un modèle alternatif, basé sur la solidité des Institutions, une modèle d'État Providence et la bonne gouvernance pourrait devenir un réel outil d'influence stratégique sur le long terme<sup>211</sup>. Cette différence de perception, parfois décriée comme un manque d'opportunisme, mérite d'être défendue<sup>212</sup>.

Le modèle d'État Providence fort peut constituer une réelle plus-value dans des terrains où le principal objectif est la construction d'un sens de l'État viable (*statehood*). La France peut faire la différence dans la « bataille des idées », en particulier dans l'influence de sociétés post-confliktuelles ou post-révolutionnaires en recherche de nouveaux modèles. Outre le potentiel diplomatique considérable qu'elle contient, cette approche favorise la pénétration des acteurs français dans la structure même du pays et facilite *in fine* la constitution d'un leadership français sur les marchés « captifs » de la reconstruction, porteurs d'un effet levier considérable pour le déploiement des intérêts de la France.

#### *La nécessité d'un outil institutionnel fort, visible et porté au plus haut niveau*

La promotion des intérêts français lors de phases post-confliktuelles passent nécessaire par l'institutionnalisation d'un outil dédié. À ce titre, les principaux partenaires de la France ont pris conscience de l'importance des contraintes et enjeux attachés à la reconstruction post-crise. La plupart ont adopté des architectures de coordination interministérielle ou de structures dédiées au post-conflit. La Grande-Bretagne a créé, en 2004, *La Stabilisation Unit*, qui regroupe des représentants du Département du Développement International (DFID), du *Foreign Office* et du Ministère de la Défense (MoD). Les États-Unis se sont également dotés, la même année, au sein du Département d'État d'un *Office of the Coordinator for Reconstruction and Stabilization*<sup>213</sup>. Or, il ne s'agit pas que d'un modèle anglo-saxon : en s'appuyant sur le *Zentrum für Internationale Friedenssätze* (ZIF), les Allemands parviennent à assurer une présence économique sur les terrains post-confliktuels, alors même que leurs forces n'interviennent pas sur les théâtres.

Parmi les grandes puissances armées, la France reste la seule à ne pas bénéficier d'un cadre d'action spécialement consacré à la consolidation et à la reconstruction post-confliktuelle. La France ne formule pas toujours des alternatives qui lui permettraient de bénéficier d'une véritable crédibilité dans le domaine du post-conflit que ce soit dans le contexte européen ou international. *Comme nous l'avons dit précédemment*, la France dispose d'un noyau d'organisation institutionnelle propre à répondre à ces enjeux : la « Task force pour la gestion civilo-militaire des crises extérieures ».

<sup>209</sup> Cf. Maréchal Lyautey, *Lettres du Tonkin et de Madagascar (1894-1899)*, Armand Colin, Paris : 1946 ; et Général Gallieni, *Les instructions fondamentales pour la pacification de Madagascar*, 22 mai 1898.

<sup>210</sup> Voir la thèse de Jacques Marseille, *Empire colonial et capitalisme français. Histoire d'un divorce*, Albin Michel, Paris, 1984.

<sup>211</sup> Par ailleurs, ce modèle est en accord avec les objectifs principaux de la stratégie de défense (« Livre Blanc » de 2008, loi de programmation militaire), à savoir assurer la contribution de la France à la sécurité européenne et internationale et défendre les valeurs du pacte républicain qui lie tous les Français à l'État (les principes de la démocratie, en particulier les libertés individuelles et collectives).

<sup>212</sup> Outre la défense d'un autre modèle de reconstruction, la vigilance face au mélange des genres entre acteurs aux buts lucratifs et forces armées est essentielle pour la préservation du lien armée-nation. Même si le rôle des militaires a évolué vers des tâches de plus en plus variées, il serait contraire à l'éthique militaire et aux valeurs d'une armée régulière d'accorder une place prépondérante à l'économique. Plutôt que de suivre cette posture, portée par les États-Unis par exemple, il pourrait être plus cohérent avec l'histoire politique et militaire française de façonner un modèle original de reconstruction.

<sup>213</sup> Les États-Unis ont développé une approche baptisée « *whole of government* ». D'une part, une coordination interministérielle et inter-agences est mise en place. D'autre part, un vivier de civils ayant des compétences qui leur permettent de contribuer aux opérations de stabilisation est créé.

Cependant, le manque de moyens humains et financiers ainsi que le manque de visibilité et de portage politique au plus haut niveau sape le potentiel d'efficacité de cette institution. Par exemple, le manque de « vivier stratégique » d'experts français clairement identifié ne permet pas de répondre rapidement aux besoins d'expertise que demandent les situations post-confliktuelles. De même, le manque de coordination interministérielle ne permet pas une réponse rapide aux appels d'offres des Institutions Internationales sur ces terrains. Or, la présence de la France sur les nouveaux théâtres, dans la durée et au-delà conflit, dépend sur la capacité à réunir au sein d'un outil dédié les représentants des ministères et organismes concernés pour piloter de manière cohérente et efficace l'action des opérations de consolidation.

### *Les priorités à prendre en compte*

L'efficacité et la visibilité d'un modèle français et la défense des intérêts de la France en situation spot-confliktuelle nécessitent une structure dédiée au niveau interne. C'est l'objet de la dernière proposition celle de la mise en place d'une « Mission de Stabilisation et de Reconstruction », autour de trois grands principes : désurgentiser l'action post-crise, coordonner ses acteurs, prioriser et planifier l'action.

Le défaut de cadrage institutionnel conduit à une gestion d'urgence, sans permettre de régler les problèmes en amont ni de développer une stratégie d'influence. « Désurgentiser » la coordination doit être une priorité : il faut passer de la « gestion de crise » à « la gestion du post-crise ». Or, actuellement, la cellule qui s'occupe du post-conflit porte, jusque dans son nom, « gestion des crises » : l'on reste dans l'urgentisme, sans entrer dans une démarche pérenne. Outre le redécoupage organisationnel de l'existant, la désurgentisation passe nécessairement par une priorisation des objectifs du modèle français de gestion de la reconstruction.

Dans un contexte de réduction des dépenses publiques et de révision générale des politiques publiques (RGPP), les capacités de déploiement des moyens des ministères et des organismes, centrés sur leurs priorités propres, s'avèrent relativement compromises. Par réalisme, la proposition d'un scénario d'institutionnalisation répond à un objectif simple : asseoir la légitimité de la « Task Force » existante en quatre à cinq ans, notamment par un meilleur apprentissage du travail en interministériel et une visibilité accrue de ses missions<sup>214</sup>. Il s'agit de préconiser une organisation à moyens quasiment constants, mais propre à assurer une action de la France dans les situations post-confliktuelles. L'évolution à terme vers une organisation plus intégrée, sur le modèle britannique, reste la cible à atteindre.

### *Les moyens humains et financiers*

En ce qui concerne les moyens humains, le détachement d'experts au sein de la Mission semble une solution envisageable. Ce type de mobilité pourrait s'inscrire dans une stratégie RH de valorisation des parcours professionnels des cadres de la fonction publique. La gestion des RH relève avant tout d'une gestion technique, qui gagnerait à s'organiser autour de la mission des fonctionnaires internationaux (MFI) du MAEE, étroitement coordonnée avec les DRH des autres ministères et opérateurs spécialisés (France Coopération Internationale, Civipol ou encore ADETEF). Ce mode d'action permettrait une meilleure circulation des élites administratives françaises dans les instances européennes et internationales, renforçant l'effectivité de l'influence stratégique. Par ailleurs, les officiers réservistes pourraient être mobilisés de façon privilégiée.

En ce qui concerne les moyens financiers, la solution d'un fonds dédié reste une préconisation régulièrement évoquée, et pour cause : elle est la seule qui apporte souplesse d'affectation et rapidité des délais d'exécution. Ce fonds devrait être piloté par un comité de pilotage interministériel (MAEE, Défense, Finances), avec une gestion confiée à la nouvelle Mission. Une telle enveloppe permettrait de mutualiser les différentes contributions interministérielles, mais aussi et surtout celles d'acteurs tiers. L'un des enjeux devra être de trouver un réglage budgétaire fin entre le temps des actions civilo-militaires, qui nécessite un décaissement rapide et une grande réactivité, et le temps administratif de l'aide au développement, qui appelle d'autres financeurs (AFD).

### *Les acteurs de la « Mission de Stabilisation et de Reconstruction ».*

<sup>214</sup> L'action de la France est modeste mais de qualité ; si elle n'est pas très visible, elle jouit d'une excellente image. Il convient de favoriser la visibilité de la présence et de la réponse française dans un cadre post-conflit.

Elle impliquerait principalement le MAEE, le Ministère de la Défense et Bercy. Les autres ministères et les partenaires économiques doivent y être associés en tant que de besoin<sup>215</sup>. En raison du caractère complémentaire des volets civil et militaire, l'élaboration de la stratégie pourrait être coordonnée par le SGDN, qui assure par ailleurs le secrétariat du Conseil restreint. Tous les six mois, un cadrage politique au plus haut niveau – conseiller du Président de la République ou du Premier ministre – permettrait de valider l'actualisation de la stratégie, la planification des opérations et de rendre les arbitrages sur les problèmes d'effectifs et de financement. Un point périodique pourrait être fait en Conseil restreint.

En ce qui concerne la planification opérationnelle et le suivi des opérations, cela implique principalement les trois « ministères-cadres » (MAEE, Défense et MINEFI) et, à un moindre degré, les autres ministères contributeurs. Le pilotage de la planification incombe à la Mission, qui est rattaché au Secrétaire général du MAEE. Cette structure devrait accueillir au moins un représentant du CPCO pour assurer une collaboration étroite et effective. L'instauration d'une coordination concrète et quotidienne des acteurs institutionnels pourrait prendre la forme d'une cellule réunie régulièrement par la Mission et qui, en fonction des sujets, associerait des experts tiers.

Outre les principales ONG, les entreprises<sup>216</sup> peuvent participer via des organes comme le Medef International ou la DREE. À ce titre, les priorités semblent porter sur la sensibilisation et la formalisation des relations partenariales avec les institutions publiques, afin de mieux gérer la phase post-confliktuelle<sup>217</sup>.

L'Agence Française de Développement constitue un partenaire incontournable pour tout le volet « Développement Économique et Social ». À ce titre, il est pertinent de rappeler que la *Stabilisation Unit* britannique est aussi rattachée au DFID (Department for International Development).

### *Quel fonctionnement ?*

La spécificité de la Mission de Stabilisation et de Reconstruction (MSR) est d'être en permanence organisée en « mode projet ». En effet, il s'agit de mobiliser sur des missions précises des moyens provenant, par principe, d'autres ministères et organismes. Cependant, la réactivité qui caractérise la gestion des situations post-confliktuelles requiert une souplesse dans la gestion des personnels fonctionnaires. Cette flexibilité amène à penser qu'une organisation de type matricielle pourrait être privilégiée, afin que les agents intégrés à une mission temporaire ne soient plus, le temps de cette mission, dépendants de leur hiérarchie. Pour que les rôles et les responsabilités soient clairement définis, un dispositif de contractualisation entre les directions centrales et opérateurs divers « pourvoyeurs de moyens humains » et la Mission pourrait être formalisé.

Prenons un exemple. En l'absence de mobilisation (« temps A »), l'expert civil appartient à un vivier « dormant », en veille. Il sait que la Mission peut le solliciter à tout moment. Mais, pendant le « temps A », le supérieur hiérarchique de l'agent ne change pas. En cas de sollicitation, et s'il donne son accord, l'on entre dans un « temps B » où l'agent est mobilisé pour les besoins d'une opération post-confliktuelle : il dépend alors hiérarchiquement du directeur de la « MSR » pour tous les actes accomplis pendant sa mission, sans qu'il doive rapporter à son supérieur hiérarchique classique. Cette organisation montre qu'en l'absence de moyens conséquents consacrés à la reconstruction, et à condition d'avoir une appropriation des contraintes du post-conflit par les ministères, il est possible de mener une action efficace.

La structuration de la Mission se base sur les trois grands thèmes de l'approche globale, afin d'œuvrer en cohérence avec une stratégie post-confliktuelle efficace : un pôle « sécurité », un pôle « développement »<sup>218</sup> et un pôle « état de droit ».

Chaque pôle doit être envisagé comme une « tête de réseau ». La structure étant légère, il faut jouer pleinement la carte de l'animation de réseaux d'expertise, au besoin en contractualisant les relations avec les partenaires publics, parapublics et privés. Par exemple, pour le pôle « état de droit », l'une des premières missions semble évidente. En effet, l'Union européenne peine à recruter des magistrats, notamment dans les domaines de la gouvernance. Or, pour un faible coût,

<sup>215</sup> En effet, il existe un risque de fuite de l'information à un moment où les processus sont rapides et sensibles, du point de vue du renseignement. Au-delà de la priorisation des interlocuteurs au niveau du pilotage, cela souligne, en creux, les enjeux de formation, de sensibilisation à l'intelligence économique et de sécurisation des circuits d'information liés au cadre post-confliktuel, *a fortiori* lorsqu'il s'agit d'impliquer des acteurs non-étatiques.

<sup>216</sup> De manière volontaire, nous ne prenons pas en compte les sociétés militaires privées (SMP), car la France ne compte que peu d'acteurs de ce type.

<sup>217</sup> Un guide sur le mode opératoire des entreprises intéressées par la coopération civilo-militaire est en train d'être établi. Le cadre juridique se base sur l'un des quatre objectifs fixés par le PIA 09.100. Il existe, en outre, des protocoles de partenariat entre le Ministère de la Défense et le président du MEDEF, ainsi qu'une déclinaison régionale entre le Gouverneur militaire de Lyon et le président du MEDEF Rhône-Alpes – conclue en 2009.

<sup>218</sup> Le responsable du pôle chargé du développement est particulièrement exposé au risque de conflit d'intérêts.

la France peut assurer à la fois une mission de sortie de crise et diffuser sa culture juridique. Financée par des fonds communautaires, cette intervention peut être d'un intérêt précieux.

Au-delà de ces trois pôles thématiques, deux chargés de mission situés auprès du directeur ont une mission technique décisive : l'un se chargerait du vivier de compétences, l'autre serait un expert en financement de projet. La MSR doit être en mesure de trouver, notamment dans le *pool* des experts nationaux détachés (END), les relais nécessaires à son action et à la prise de décision. Il est crucial de pouvoir identifier et cartographier ces « relais institutionnels », qui peuvent se situer tant à un niveau intermédiaire que technique. Ce chargé de mission doit sécuriser la gestion et la mobilisation des viviers d'experts, afin de ne pas multiplier le dialogue avec les employeurs en cas de besoin, et d'institutionnaliser le relationnel. Pour sa part, le chargé de mission expert en financement de projet<sup>219</sup> doit répondre aux appels d'offre d'opérations de reconstruction. Seul un tel « effet levier » issu de ces enveloppes, notamment multilatérales, permettra de réaliser des investissements importants pour l'influence française à long terme<sup>220</sup>.

#### *La nécessité d'une colonne politique affichée*

Il est indispensable de légitimer au plus haut niveau l'ambition française dans le domaine de la stabilisation et de la reconstruction. À cet effet, il est proposé de faire nommer en Conseil des ministres par le Président de la République, sur proposition du Premier ministre, un délégué interministériel à la stabilisation et à la reconstruction, incarnant les ambitions politiques de la France. Il serait responsable devant le Parlement en cas d'auditions et, plus largement, il aurait pour mission d'éclairer le débat public sur ces nouveaux enjeux. Il disposerait pour son action des services de la MSR.

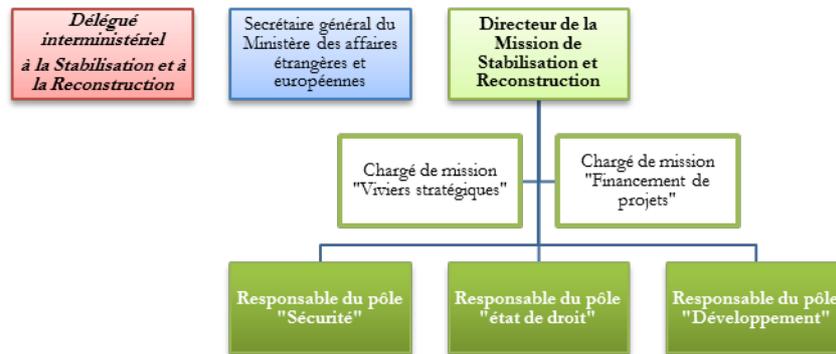
La Mission doit être dirigée techniquement par un directeur ayant rang de ministre plénipotentiaire, afin de pouvoir engager l'État rapidement en cas de négociations sur les terrains post-confliktuels. Il doit bénéficier d'une expertise reconnue en matière de CIMIC. Il pourrait être nommé conjointement par le Ministre des affaires étrangères et le Ministre de la Défense.

#### *Schéma synthétique de l'organisation de la Mission de Stabilisation et de Reconstruction*

---

<sup>219</sup> L'Union européenne est le premier bailleur de fonds en matière post-confliktuelle.

<sup>220</sup> Le marché de la reconstruction est essentiellement multilatéral. C'est au sein des institutions mandatées que se décident les stratégies et les principales orientations. Elles mobilisent et gèrent l'essentiel des fonds disponibles pour le marché de reconstruction. La stratégie de placement d'experts dans les structures multilatérales et administrations intérimaires n'est pas suffisamment volontariste en France. C'est pourtant un moyen privilégié d'influencer et d'orienter, en amont, les marchés de reconstruction et d'assurer, en aval, des retombées économiques. *Les dynamiques de gestion de vivier et de financement de projet sont donc complémentaires.*



## Conclusion

Pour résumer et en conclusion, répondre aux enjeux du post-conflit suppose la prise en compte des caractéristiques principales de ce type d'opération à savoir la nécessité de les comprendre dans un continuum entre stabilisation et reconstruction, l'une et l'autre de ces phases étant interdépendantes. Ces opérations ne peuvent réussir si la diversité des acteurs, nationaux et internationaux, ne rassemblent pas leurs forces vers un seul et même objectif final : la construction d'un État de droit viable après le départ des forces intervenantes. Continuité, globalité, synergie et adaptabilité des acteurs sont donc plus que des concepts, ils déterminent les principes d'action nécessaires à une approche globale. Il est essentiel de traduire cette approche selon une vision française, au niveau institutionnel, afin que la France puisse bénéficier des moyens de ses ambitions.

**Radidja Nemar**

## LA CONTRE-INSURRECTION APRES 10 ANS D'AFGHANISTAN : PERSPECTIVES FRANÇAISES ?

Le livre blanc de la défense et de la sécurité de 2008 n'emploie à aucun moment le terme de « contre-insurrection » et conserve celui de « stabilisation ». Pourtant à la lecture du chapitre consacré à la préparation à ce type d'opération, on constate que si le mot n'est pas employé, l'esprit est déjà présent. Le Livre blanc décrit les engagements à venir comme « de plus en plus au contact de la population, qui en est à la fois le milieu et l'enjeu ». Pour les mener à bien, « il faut [...] les techniques, les tactiques et les procédures améliorant la synergie de forces diluées dans un environnement complexe et fragmenté », « la force armée [devant] pouvoir opérer avec, au profit ou à côté de nombre de parties prenantes militaires ou civiles »<sup>221</sup>.

Deux ans après la publication du dernier Livre blanc, le Centre interarmées de concepts, de doctrine et d'expérimentation (CICDE) promulgue la doctrine DIA-3.4.4 *Contre-insurrection (COIN)* s'alignant ainsi sur les évolutions conceptuelles de l'Otan et des États-Unis. Les idées de contre-insurrection quelque peu délaissées depuis le Vietnam et la lutte contre les insurrections communistes et nationalistes au cours de la guerre froide se sont en effet imposées dans le champ de la réflexion stratégique outre-Atlantique en quelques années. Les difficultés rencontrées en Irak lors des premiers mois d'engagement amènent les militaires engagés à innover et les organes de réflexion institutionnels américains à s'intéresser de nouveau à la contre-insurrection. La réflexion sur le sujet est nourrie par une production d'articles exponentielle entre 2004 et 2006 tandis que des premiers documents institutionnels sont publiés. La publication du FM 3-24<sup>222</sup> dirigée par le général David H. Petraeus et le général James F. Amos en 2006 marque un tournant particulier dans la réémergence des idées de contre-insurrection au sein de l'*US Army* et du *Marine Corps*. Face aux limites de la « guerre contre la terreur » du début des années 2000, ce courant milite pour la prise en compte de facteurs culturels, économiques, politiques ou encore sociaux et plus largement pour la reconnaissance de la population comme centre de gravité de la mission. Les têtes pensantes de la « Coïn moderne »<sup>223</sup> s'efforcent alors de mobiliser les expériences et doctrines passées pour en tirer des principes fondamentaux destinés à guider l'action dans les conflits contemporains et à bousculer les mentalités au sein de l'institution militaire.

En mettant en évidence le fait qu'une action seulement militaire ne suffit pas à venir à bout d'une insurrection, les idées de contre-insurrection promeuvent une adéquation des actions civiles et militaires. La réémergence des idées de contre-insurrection est d'ailleurs contemporaine de la montée en puissance du concept d'approche globale qui s'est affirmé au cours du conflit afghan et met en valeur la synergie des efforts civils et militaires sur les terrains de crise. Cécile Wendling mentionne la filiation entre le concept d'approche globale et celui de manœuvre globale défini par le général Lyautey au Maroc<sup>224</sup>, elle souligne ainsi l'existence d'un terreau commun –les expériences coloniales– pour ces deux concepts. L'Otan a clarifié cette proximité conceptuelle lors de la formalisation de la doctrine de contre-insurrection (*Allied Joint Doctrine for Counterinsurgency –COIN / AJP.3.4.4*) où elle établit une hiérarchie des concepts dans le cadre de la gestion des crises extérieures : l'approche globale englobe ainsi la stabilisation qui elle-même comprend la contre-insurrection. Selon la définition retenue, la contre-insurrection est « l'ensemble des activités politiques, économiques, sociales, militaires, juridiques, et psychologiques, institutionnelles ou non, nécessaires pour neutraliser une insurrection et répondre aux principaux motifs d'insatisfaction de la population »<sup>225</sup>. Sa nature éminemment politique nécessite de compléter l'action de la force par d'autres compétences dans le cadre d'une approche globale « promue au niveau stratégique et déclinée jusqu'au niveau tactique local »<sup>226</sup>. De manière plus pragmatique, le concept définit trois objectifs

<sup>221</sup> Livre blanc de la défense et de la sécurité nationale, 2008, p. 202.

<sup>222</sup> Le document porte le nom de MCWP 3-33.5 pour les Marines.

<sup>223</sup> L'acronyme COIN fait référence à ce courant américain du renouveau de la contre-insurrection.

<sup>224</sup> WENDLING, Cécile, *L'approche globale dans la gestion civilo-militaire des crises, analyse critique et prospective du concept*, Cahier de l'Irsem n°6, novembre 2010, p.28.

<sup>225</sup> Traduction de la définition de l'AJP 3.4.4 (paragraphe 0109) faite par le CICDE dans sa DIA 3.4.4.

<sup>226</sup> CICDE, DIA 3.4.4, paragraphe 408.

prioritaires de la contre-insurrection et des objectifs secondaires : les forces armées doivent ainsi participer à la restauration de la sécurité en étroite liaison avec les forces de sécurité locales, contribuer à la formation et au renforcement des forces militaires du pays hôte et protéger au mieux la population ; elles peuvent éventuellement appuyer et soutenir les autres volets de la contre-insurrection que sont la gouvernance et le développement.

Si le terme de « contre-insurrection » n'a été que récemment accepté par le plus grand nombre, la mise en œuvre d'une démarche de contre-insurrection en Afghanistan n'est pas pour autant nouvelle et les forces françaises y prennent part particulièrement depuis 2008. Afin d'observer l'affirmation de ce nouveau concept et ses répercussions éventuelles pour nos forces, il convient dans un premier temps de préciser ce qu'on entend par « contre-insurrection » à l'heure de l'engagement en Afghanistan puis de considérer l'appropriation et la mise en pratique de ces idées par la France.

## Le développement des idées de contre-insurrection en Afghanistan

À mesure que s'imposaient les idées de contre-insurrection et d'approche globale, la mise en œuvre de ces principes a évolué sur le théâtre afghan qui les a inspirés. La revue de cette dynamique permet d'éclairer ce qu'on entend à l'heure actuelle par « contre insurrection » quand on évoque le conflit d'Afghanistan.

### *Quelques principes directeurs de la contre-insurrection contemporaine*

On distingue traditionnellement deux approches en matière de contre-insurrection : l'approche directe centrée sur l'ennemi et l'approche indirecte centrée sur la population.<sup>227</sup> La première approche, dite « directe », « anti-terroriste » ou encore « d'empreinte légère » se fonde sur l'emploi d'attaques ciblées employant des hautes-technologies contre la structure ennemie. Parallèlement, la formation de forces locales est reconnue comme nécessaire pour déployer au minimum ses propres forces et permettre à l'appareil militaire local de poursuivre les missions anti-terroristes. En Afghanistan, cette approche a été retenue dans le cadre de l'opération anti-terroriste *Enduring Freedom* (OEF) déployée sur la frontière afghano-pakistanaise.

L'approche de contre-insurrection centrée sur la population<sup>228</sup> quant à elle, fait primer le politique et insiste sur la conquête des esprits, voire des cœurs, de la population pour détourner celle-ci de l'insurrection. Cette approche, développée en réaction à des insurrections anticoloniales menées au cours de la guerre froide, a connu un renouveau avec le conflit irakien sous l'égide du général Petraeus, incarnation de ce courant. L'action militaire est pensée comme étant une partie d'une stratégie plus large visant à rétablir les fondements de la société notamment des autorités locales et des forces de sécurité compétentes. Le recours aux sciences sociales est encouragé dans cette approche pour mieux comprendre le terrain et l'ennemi. L'objectif est ambitieux et nécessite des ressources humaines nombreuses, visibles et compétentes jusqu'aux plus bas échelons ainsi que du temps pour parvenir à effriter la résistance. L'isolement de l'insurrection et la défection de ses membres sont ainsi recherchés par divers moyens allant de la satisfaction des attentes populaires les plus répandues, au contrôle de la population et des frontières ou encore au blocage de flux financiers soutenant les insurgés. La Force internationale d'assistance et de sécurité (Fias) s'inspire de cette tendance.

### *Les principes à l'épreuve du terrain*

Sur le terrain afghan, le « curseur » entre ces deux pôles n'a cessé d'osciller au cours de l'engagement. Comme en Irak, l'option « antiterroriste » a été retenue au début du conflit. Mais les États-Unis ont fait preuve depuis quelques années d'un intérêt croissant pour un combat articulé autour de la population.

Suivant cette dynamique, la Fias s'est étendue à tout le territoire afghan entre 2002 et 2006 et a constamment augmenté ses effectifs pour asseoir son emprise sur le sol tandis qu'OEF poursuivait l'effort de traque antiterroriste sur la frontière pakistanaise et que le soutien d'appuis locaux était maintenu. Rapidement, des outils innovants sont mis en place. Les premières *Provincial Reconstruction Teams* (PRT), équipes civiles et militaires chargées de diagnostiquer les besoins en reconstruction des provinces non-sécurisées, sont déployées dès 2002 par les forces américaines. Généralisées sur le théâtre, on en compte actuellement 27. Depuis 2005, l'armée américaine met également en œuvre le *Human Terrain System*, une initiative destinée à combler les lacunes liées au manque de connaissance du tissu social que rencontrent les militaires sur les théâtres irakien ou afghan. Des spécialistes des sciences sociales, parmi lesquels des

<sup>227</sup> Voir notamment BIHAN, Benoist, GOYA, Michel, "L'axe du moindre mal" in BIHAN, Benoist, GOYA, Michel, SICOURMAT, Camille, « L'axe du moindre mal ? Le plan Obama - Mc Chrystal pour l'Afghanistan », Cahier de l'IRSEM, n 2, mars 2010.

<sup>228</sup> Voir notamment GUERIN, Alexandre, VALEYRE, Bertrand LTN (R), « De Galula à Petraeus l'héritage français dans la pensée américaine de la contre-insurrection », CDEF, cahier de la recherche doctrinale, 2009.

anthropologues principalement, sont ainsi enrôlés dans les unités de combat ou les brigades américaines en Afghanistan en tant que conseillers ou analystes culturels.

Sur le pan militaire, la coalition met en œuvre dans certaines zones une stratégie dite du « *Shape, Clear, Hold, Build* » (Préparer, Nettoyer, Tenir, Construire) inspirée de l'Irak. Cette stratégie consiste à mener des opérations de « nettoyage » pour chasser l'insurrection d'une zone après avoir effectué une reconnaissance sur le terrain et avoir éventuellement prévenu les populations civiles. Il s'agit ensuite de tenir le terrain en séparant notamment les insurgés de la population et d'y installer un programme de développement pour gagner le soutien de cette dernière. Dans cette démarche, la coalition s'intéresse à la construction de route comme réalisation au carrefour du politique, de l'économique et du sécuritaire<sup>229</sup> ou encore à la constitution de milices villageoises, palliatifs aux forces nationales en formation. Le contrôle de la coalition doit ensuite s'étendre à partir de petits îlots de sécurité selon le principe « de la tache d'huile » hérité de la pensée du général Gallieni et adoptée par le commandant des forces de l'Otan au printemps 2006.

Entre 2006 et 2008, l'insurrection qui s'est progressivement reconstituée depuis 2003 est particulièrement visible et agressive. L'envoi de renforts successifs ne parvient pas à enrayer sa dynamique. L'arrivée au pouvoir de Barack Obama aux États-Unis donne lieu à une réévaluation de la stratégie en 2009. Le volet « anti-terroriste » connaît un nouvel élan. Les sanctuaires pakistanais sont de plus en plus ciblés par des attaques aériennes et l'emploi de drones. Parallèlement, le général McChrystal nommé à la tête des forces alliées propose au Président Obama une stratégie de contre-insurrection destinée à conquérir « le cœur et les esprits » de la population afghane à l'échelle du théâtre pour sortir de la juxtaposition de campagnes parallèles.<sup>230</sup> Sur le terrain afghan, une *COIN Academy* proposant un stage d'acquisition des fondamentaux de la contre-insurrection doit accueillir 30 000 stagiaires par an.<sup>231</sup> À l'instar du *Surge* reconnu comme la clé du succès en Irak avec le retournement des tribus sunnites, 30 000 soldats américains et personnels civils sont envoyés en renfort pour un à deux ans en Afghanistan. Ce « sursaut » doit permettre de reprendre l'initiative sur le terrain « utile », marquer les esprits, séparer l'insurrection de son terreau populaire former les forces afghanes et renforcer les institutions nationales à qui la coalition devra passer le relais d'ici 2014. Parallèlement, un programme de réconciliation à destination des insurgés dits « modérés » est lancé tandis que des négociations avec le commandement insurgé sont entreprises. Les troupes supplémentaires américaines sont principalement déployées dans les zones pachtounes d'Helmand et de Kandahar pour une grande offensive de « nettoyage ».

La prise du commandement des forces de la coalition par le général Petraeus en juin 2010 marque le retour de la stratégie *Anaconda* déjà mise en œuvre par ce dernier en Irak. Destinée à étouffer l'adversaire par la manipulation de leviers cinétiques, non-cinétiques, politiques, internationaux ou encore relatifs au renseignement ou à la gestion des personnes capturées, cette approche « globale » marque un rééquilibrage entre les deux pôles « populo-centré » et antiterroriste de la contre-insurrection (avec une augmentation des raids notamment).

Ainsi, la contre-insurrection telle qu'elle est mise en œuvre en Afghanistan a évolué au cours du temps, insistant tantôt sur l'un ou l'autre de ses leviers, redéfinissant son niveau d'ambition et adaptant aux contraintes du moment les principes de la contre-insurrection. La stratégie en Afghanistan et le discours sur la contre-insurrection soulèvent de nombreuses interrogations<sup>232</sup> que nous ne pouvons relever ici. Toutefois, il est intéressant de noter que la comparaison de la stratégie en Afghanistan à la « Coïn classique » soulève fréquemment deux remarques. L'action en Afghanistan s'inscrit dans un temps trop court que ce soit au niveau de la durée du mandat des personnels déployés, du temps politique<sup>233</sup> ou du temps que la coalition se laisse – à savoir 2 ans – pour que le *surge* atteigne ses effets.<sup>234</sup> Par ailleurs, la protection de la force et le retranchement de certains contingents dans leurs bases entravent l'évolution dans le milieu social traditionnellement recommandée.<sup>235</sup>

## La contre-insurrection et la France à l'heure de l'engagement en Afghanistan

Impliquées dans le conflit afghan depuis son déclenchement, les forces françaises ont suivi cette stratégie de contre-insurrection évolutive sur le terrain mais aussi au sein de l'institution. Faisant écho à un passé opérationnel national,

<sup>229</sup> Voir notamment KILCULLEN, David, « Road in Kunar – The Crazy Will kill them : Afghanistan 2006-2008 » in *The accidental Guerilla, Fighting Small Wars in the Midst of a Big One*, Oxford University Press, USA, 2009, pp.87-93.

<sup>230</sup> Voir notamment BIHAN, GOYA, *op.cit.*

<sup>231</sup> Entretien avec un officier américain encadrant la *COIN Academy*, 10 mai 2009.

<sup>232</sup> Voir notamment BRICET des Vallons, George-Henri (sous la dir. de), *Faut-il brûler la contre-insurrection ?*, Choiseul, 2010.

<sup>233</sup> Entretien avec le général (2S) Vincent Desportes, ancien commandant du CDEF de 2005 à 2008, 16 septembre 2011.

<sup>234</sup> Propos d'Étienne de Durand lors d'une communication à l'IFRI le 22 septembre 2011.

<sup>235</sup> Général (2S) Vincent Desportes, *op.cit.* ; entretien avec le LCL Olivier Entraygues, ancien chef de la cellule préparation opérationnelle-Afghanistan du Centre d'entraînement des postes de commandant de 2008 à 2010, 5 octobre 2011 ; entretien avec André Thiéblemont, colonel (er) et ethnologue du milieu militaire, 21 septembre 2011.

réinjectées depuis les États-Unis qui se les sont appropriées, les idées de contre-insurrection sont à présent lues en France par des acteurs aux sensibilités différentes.

### *La contre-insurrection « nouvelle génération » et la pensée stratégique française*

Le conflit en Afghanistan et la réémergence des idées de contre-insurrection ont entraîné outre-Atlantique la production de nombreuses publications sur les expériences historiques en la matière et les concepts inspirateurs. Dans une dynamique semblable, le patrimoine contre-insurrectionnel français – c'est-à-dire la pensée des officiers écrivains des conquêtes coloniales et des guerres de décolonisation qui, sans utiliser le terme de « contre-insurrection », ont réfléchi à l'action militaire dans le milieu social- est redécouverte voire découverte.<sup>236</sup> Le Centre de doctrine et d'emploi des forces (CDEF) s'est imposé dans cette démarche en proposant assez précocement nombre de cahiers de la recherche doctrinale sur des cas concrets.

En matière d'analyse de l'expérience contemporaine de la contre-insurrection, les sources ouvertes sont plus rares. Quelques travaux ont été initiés par le CDEF sur OEF à partir de 2002 et sur la seconde guerre d'Irak dès 2004. Plus tard, une petite communauté de réflexion sur la contre-insurrection se crée de manière informelle au sein du ministère de la défense.<sup>237</sup> Le témoignage public (dans différentes enceintes au sein du ministère comme à l'extérieur ou par le biais de publications) de certains chefs de retour du terrain afghan constitue toutefois une source non-négligeable d'information sur notre engagement.

Les différents termes retenus pour qualifier le combat au sein des populations montrent combien le concept de contre-insurrection ne s'impose pas immédiatement. L'armée de terre est la bénéficiaire naturelle de la contre-insurrection populo-centrée qui prône la mobilisation massive d'hommes sur le terrain tandis que les forces spéciales ou l'armée de l'air peuvent davantage être sensibles à la version de la contre-insurrection centrée sur l'ennemi. Le CDEF développe ainsi l'idée de stabilisation et rédige en 2009 la doctrine de contre-rébellion, traduction plus tactique de la contre-insurrection. Le CICDE quant à lui a formalisé en 2010 le concept d'approche globale et la doctrine de contre-insurrection conformément à l'évolution suivie par l'Otan.<sup>238</sup> La confusion suscitée par la coexistence de différents termes aux significations proches pourrait être d'autant plus grande à l'avenir que l'Otan développe de nouvelles idées, notamment le concept de « *Countering Hybrid Threats* » qui englobe plusieurs modes de lutte contre des menaces dont la contre-insurrection. L'emploi du terme n'est pas généralisé sur le terrain non plus, le colonel Benoît Durieux à la tête des troupes françaises en Surobi en 2009 privilégie par exemple le terme « d'appui à la contre-insurrection » lorsqu'il évoque son mandat.<sup>239</sup>

### *L'appropriation des idées de contre-insurrection par la France en Afghanistan*

Jusqu'en 2008 où elles prennent le commandement de la région orientale de Kapisa, les forces françaises sont essentiellement employées à une mission de stabilisation dans le nord de Kaboul et en Surobi. L'engagement en Kapisa est un tournant, 700 hommes supplémentaires sont dépêchés afin de pacifier cette région où l'on redécouvre rapidement le combat : « pour la première fois depuis 1960, à une ou deux exceptions près, les forces françaises se trouvent face à une opposition militaire assumée et affirmée [...] dans un conflit où l'issue est loin d'être certaine ».<sup>240</sup>

### *L'application de la contre-insurrection par les forces et ses limites*

Depuis la réforme de 1996, la préparation opérationnelle de l'armée de terre s'applique à adapter les forces à la complexité des missions post-guerre froide. L'accent est mis sur la polyvalence des hommes, « l'injection de capacité d'agir aux plus bas niveaux » ou encore sur la « réversibilité » (la capacité de passer de missions « douces » à du cinétique rapidement)<sup>241</sup>, soit autant d'efforts qui servent la préparation des forces à l'Afghanistan. Pour l'armée de terre particulièrement, le conflit afghan est particulièrement stimulant et lui permet de s'aguerrir à tous ses niveaux. Cet

<sup>236</sup> Voir notamment TAILLAT, Stéphane, « National Traditions and International Context : French Adaptation to Counterinsurgency in the 21st Century », *Security Challenges*, Vol. 6, No.1, automne 2010, pp.85-96.

<sup>237</sup> Voir notamment de COURREGES, Hervé, GERMAIN, Emmanuel, LE NEN, Nicolas, *Principes de contre-insurrection, Economica*, 2010, comme exemple de cette réflexion collective.

<sup>238</sup> Pour une analyse de ces documents voir notamment de DURAND, Etienne, « Francs-tireurs et centurions, les ambiguïtés de l'héritage contre-insurrectionnel français », *Focus stratégique*, n°29, IFRI, mars 2011, pp.29-36.

<sup>239</sup> Entretien avec le colonel Benoît Durieux, ancien commandant du *Battle group Dragon* en Surobi au cours du second semestre de 2009, 19 septembre 2011.

<sup>240</sup> Colonel Durieux, *op.cit.*

<sup>241</sup> Entretien avec le général (2S) Jean-Claude Thomann, chargé de mission auprès du général Chef d'État-Major de l'Armée de Terre pour la restructuration de la composante opérationnelle de l'armée de terre de 1996 à 1998 et ancien commandant du Commandement des forces terrestres de 2002 à 2005, 14 octobre 2011.

engagement permet par ailleurs aux officiers de penser à nouveau en termes tactiques face à un ennemi.<sup>242</sup> Certains observateurs de cette évolution parlent même « d'une redécouverte des principes tactiques ».<sup>243</sup>

Certaines fonctions sur le terrain telles que le renseignement, les opérations d'influence, le génie, la coordination des feux ou encore les actions civilo-militaires prennent de l'ampleur.<sup>244</sup> L'Assistance militaire opérationnelle évoquée comme l'un des objectifs principaux de la doctrine de contre-insurrection est particulièrement investie par les forces françaises à différents niveaux : l'armée (*Épidote* et les 7 *Operational Mentoring Liaison Teams* –OMLT), la police (contribution de la gendarmerie aux *Police-Operational Mentoring Liaison Teams* –POMLT) et forces spéciales (instruction à la *Commando School*). La lutte contre les engins explosifs improvisés s'est imposée comme une priorité avec l'engagement afghan.

Au sein de l'institution, la procédure de retour d'expérience a connu un développement particulier en 2004<sup>245</sup> puis en 2008<sup>246</sup>, année où par ailleurs les forces subissent la perte de 10 hommes dans l'embuscade d'Uzbeen. Le ministère de la défense se dote en 2004 d'une procédure d'achat en urgence opérationnelle afin de faciliter l'acquisition d'équipements adaptés à l'engagement (de nouveaux gilets pare-balles, des véhicules de déminage *Buffalo* et des tourelles téléopérées pour les véhicules de l'avant blindés sont ainsi acquises rapidement). La préparation opérationnelle est étoffée pour être mieux adaptée à l'engagement en Afghanistan. Le Détachement d'assistance opérationnelle de Canjuers destiné à reproduire les conditions opérationnelles d'une base en Afghanistan est notamment ouvert en 2009.

Quatrième contingent de la coalition en termes de volumes d'hommes, la France est un allié non-négligeable en Afghanistan, d'autant plus que les forces françaises sont engagées dans des missions de combat dans une province où l'insurrection est influente et que des forces spéciales ont participé à la traque antiterroriste. Toutefois, la marge de manœuvre du contingent est limitée par sa dépendance au soutien américain et par ses effectifs. La contre-insurrection centrée sur la population demande des « *boots on the ground* » -le FM 3-24 évoque 20 hommes pour 1 000 habitants comme densité minimale afin de tenir le terrain<sup>247</sup>. Or, la France, si elle appliquait son contrat opérationnel de 30 000 hommes projetables, ne pourrait assurer la protection et le contrôle que d'environ 1,5 millions d'habitants, soit 1/20<sup>e</sup> de l'Afghanistan d'aujourd'hui si l'on en croit ce ratio. Cette exigence de disponibilité en hommes est d'autant plus importante que la force agit toujours en état de large supériorité numérique au niveau tactique.<sup>248</sup>

#### *La mise en place d'une coordination civile et militaire innovante*

L'Afghanistan a vu l'apparition de dispositifs de coopération civile et militaire novateurs. La France appréhende la crise afghane dans le cadre d'une approche « globale » inédite. Un représentant spécial pour l'Afghanistan et le Pakistan est nommé en 2009<sup>249</sup> tandis qu'une cellule interministérielle *Afpak*, essentiellement consacrée à l'Afghanistan, est créée et qu'un pôle « stabilité Kapisa » est constitué en août 2010. Lié à l'ambassade et à la cellule *Afpak*, il regroupe 10 spécialistes du développement et de la gouvernance dans une structure originale destinée à être l'*alter ego* civil de la brigade. Faisant écho aux attentes du Livre blanc de 2008 qui appelait au déploiement d'un « personnel civil volontaire spécialisé »<sup>250</sup>, le pôle tient un rôle d'analyse de la situation et de coordination de l'aide au développement et à la gouvernance. Malgré la mise en place de ces structures innovantes, la France fait toutefois le choix de ne pas se doter d'une PRT (contrairement à 13 États de la coalition) ni de *Human Terrain Teams*, deux dispositifs créés en Irak et en Afghanistan.

Ces dispositifs interministériels créent un espace d'opportunités pour les parties-prenantes. La question du *leadership* de l'approche globale n'étant pas encore fixée, il est intéressant de noter que les idées de contre-insurrection, par leur promotion d'une démarche civile et militaire, peuvent amener à penser que les forces armées constitueraient le moteur naturel de cette démarche. L'Agence française de développement réfléchit actuellement à une meilleure implication de

<sup>242</sup> Colonel Durieux, *op.cit.*

<sup>243</sup> André Thiéblemont, *op.cit.*

<sup>244</sup> Entretien avec le colonel Michel Goya, ancien officier traitant à la division recherche et retour d'expérience (CDEF) et directeur des études Nouveaux conflits à l'Irsem, 28 novembre 2011.

<sup>245</sup> Entretien avec le colonel Randal Zbienen, ancien chef du bureau enseignements opérationnels (CDEF) de 2003 à 2008 et chef de projets (CICDE) de 2008 à 2011, 15 septembre 2011.

<sup>246</sup> Entretien avec le colonel Nicolas Richoux, directeur de la division recherche et retour d'expérience (DREX) au CDEF, 18 juillet 2011.

<sup>247</sup> PETRAEUS, David H (Lt. Gen.), AMOS, James F. Amos (Lt. Gen.), FM 3-24/MCWP 3-33.5 *Counterinsurgency*, Headquarters Department of the Army, décembre 2006, paragraphe 1-67.

<sup>248</sup> Colonel Durieux, *op.cit.*

<sup>249</sup> Le poste n'existe plus depuis 2010.

<sup>250</sup> *Livre blanc de la défense et de la sécurité nationale*, 2008, p.131.

ses interventions sur des théâtres de guerre et bouscule ainsi les clivages traditionnels entre aide au développement dite « pure » et aide contribuant parallèlement à des objectifs civilo-militaires.<sup>251</sup>

Les dix années d'engagement en Afghanistan confirment combien la contre-insurrection est exigeante en hommes et en temps. Cette exigence en personnels sur le terrain implique de recourir à des suppléments coûteux et/ou de s'engager dans le cadre d'une coalition pour atteindre la masse critique nécessaire. Or, si le rassemblement de plusieurs États derrière une même bannière permet de gagner en légitimité, il rend plus difficile aussi la promotion d'une unité d'action. En effet, hormis les *caveats* éventuelles, les agendas de politique nationale influent sur l'intensité de l'engagement de chacun des contingents. Par ailleurs, s'engager dans le cadre d'une coalition, revient également à se soumettre à l'autorité éventuelle d'un acteur dominant qui ne partagerait pas nécessairement une même approche ou une même volonté de s'engager dans la voie de la contre-insurrection. De plus, cette approche implique de se donner le temps de réussir sans pour autant s'enliser ou se transformer en armée d'occupation dans un pays étranger. Ce type de conflit est généralement long : de onze à quatorze ans depuis 1945 selon une étude de la *Rand Corporation*<sup>252</sup>. Or, le consensus droite-gauche traditionnel sur les grands enjeux de défense s'est rompu avec la question afghane et le soutien de l'opinion publique s'est largement érodé<sup>253</sup> du fait notamment de l'aversion aux pertes.<sup>254</sup> Ce type d'engagement long est relativement lourd en pertes humaines et coûteux. Ces paramètres pourraient rendre la France réticente à s'engager dans une démarche de contre-insurrection ambitieuse et l'amener à privilégier une approche plus indirecte. Rappelons toutefois qu'il est difficile de prévoir l'évolution de nos engagements. La France s'était initialement engagée dans une mission d'assistance à la sécurité des nouvelles institutions afghanes dans la région de Kaboul, en particulier en contribuant à la formation de l'armée nationale afghane, alors que la situation sécuritaire était très calme. Il y a eu depuis, sous la pression des événements, ce que les Anglo-saxons appellent une « dérive de la mission » (*Mission Creep*) par rapport aux objectifs initiaux et l'engagement en contre-insurrection était difficilement prévisible avant la dégradation de la sécurité à partir de fin 2006.<sup>255</sup> Au-delà de ces arbitrages, l'issue du conflit afghan déterminera certainement en grande partie l'application à l'avenir de ces idées de contre-insurrection.

**Camille Sicourmat**

---

<sup>251</sup> Entretien avec Guillaume Cruse, Chargé de mission cellule Prévention des crises et Sortie de conflit, Agence française du développement, 7 octobre 2011.

<sup>252</sup> Recherche non-publiée de la Rand Corporation pour le département de défense américain cité dans JONES Seth, *Counterinsurgency in Afghanistan*, Rand Corporation, 2008, p.10.

<sup>253</sup> JANKOWSKI Barbara, « The War in Afghanistan: Challenges to Public Opinion, Civil-Military Relations And Political Consensus on Defense in France », communication présentée à la convention annuelle de l'International Studies Association de Montréal, 16-20 mars 2011.

<sup>254</sup> Thiéblemont, *op.cit.*

<sup>255</sup> Colonel Zbienen, *op.cit.*

# LE CONTROLE PARLEMENTAIRE DES OPERATIONS EXTERIEURES : UNE REFORME ABOUTIE ?

Dans le système élaboré en 1787 par la Convention américaine, les pouvoirs de déclarer et de conduire la guerre furent respectivement attribués au congrès et au président en vertu du principe de *séparation des pouvoirs* ; la Constituante française privilégia en 1790 un système favorable à l'unité des deux représentants légitimes de la Nation : le *concours* entre le roi et l'assemblée nationale. Le pouvoir de *déclarer la guerre* appartient au corps législatif qui ne peut l'exercer sans le *concours* de l'initiative du pouvoir exécutif. Ce principe de distribution – qui repose sur la distinction entre initiative et consentement – a été entériné par la plupart des constitutions françaises. La constitution de la cinquième République ne fait pas exception. Le président y est « le chef des armées » et « préside aux conseils et comités supérieurs de la Défense nationale » (article 15). Mais, en vertu de l'article 35, « la déclaration de guerre est autorisée par le parlement », autorisation qui suppose – le parlement ne pouvant agir *proprio motu* – l'initiative préalable du président et du gouvernement.

Mais ces systèmes n'ont pas véritablement fonctionné au cours des dernières décennies et, depuis la fin de la Guerre Froide, plusieurs interventions extérieures des démocraties représentatives ont suscité une interrogation grandissante parmi les régimes qui disposent d'un système comparable de répartition des pouvoirs de guerre.<sup>256</sup>

La guerre d'Irak initiée en 2003 a provoqué aux Etats-Unis et au Royaume-Uni une large prise de conscience des limites et des dysfonctionnements des dispositifs existants – la guerre du Vietnam, déjà, avait suscité d'intenses débats en 1973. En France, la guerre du Golfe a été à l'origine d'une longue réflexion matérialisée par la publication de plusieurs rapports préconisant une réforme constitutionnelle.<sup>257</sup> Le dernier Livre Blanc s'en est inspiré, puisqu'il y est écrit qu'une intervention sera jugée d'autant plus légitime que "les objectifs poursuivis seront transparents et que le soutien de la collectivité nationale sera exprimé, notamment par ses représentants au parlement." La réforme de 2008 a inscrit ce principe dans la Constitution en attribuant au Parlement des fonctions de contrôle et d'autorisation *a posteriori* des opérations extérieures. Selon nous, ces nouvelles fonctions n'ont pas réellement « rééquilibré » la Constitution en faveur du parlement en respectant le principe de *concours des pouvoirs* en matière de paix et de guerre.

Pour le montrer, nous reviendrons rapidement sur les raisons qui ont conduit la France à modifier l'article 35 de la Constitution. Ensuite, nous examinerons la nature et la portée du dispositif adopté en juillet 2008, avant d'en souligner les limites et d'en reformuler les principes.

## Les raisons de la réforme de 2008

### *L'obsolescence de la déclaration de guerre*

Comme acte diplomatique extérieur, la déclaration de guerre est une action d'appel aux armes, de notification et d'avertissement à un pays tiers. Régie par la Convention III de la Haye du 18 octobre 1907, les hostilités sont subordonnées à « un avertissement préalable et non équivoque, qui aura soit la forme d'une déclaration de guerre motivée, soit celle d'un ultimatum avec déclaration de guerre conditionnelle » (article 1<sup>er</sup>). Si elle eut une certaine importance au cours des deux guerres mondiales, son obsolescence s'est propagée depuis 1945.<sup>258</sup> Comme acte constitutionnel intérieur, expression de la souveraineté du peuple, la déclaration de guerre exige en France le concours de l'Assemblée Nationale et du président, tous deux représentants de la Nation. Or le paradoxe de notre régime se situe

<sup>256</sup> ROZENBERG, Olivier et IRONDELLE, Bastien, *Evolutions du contrôle parlementaire des forces armées en Europe*, Paris, C2SD, 2009, 269 p.

<sup>257</sup> Voir Comité consultatif pour la révision de la Constitution, Propositions pour une révision de la Constitution, 15 février 1993, par. 15 ; A. N., n° 2022, Rapport d'information sur le conflit du Kosovo, 15 décembre 1999, pp. 91-92 ; A. N., n° 2237, Rapport d'information sur le contrôle parlementaire des opérations extérieures, 8 mars 2000 ; A. N., n° 350, Proposition de loi constitutionnelle visant à un meilleur contrôle par le Parlement des questions de défense et de sécurité, 30 octobre 2007 ; Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>e</sup> République, Une V<sup>e</sup> République plus démocratique, 30 octobre 2007, pp. 62-63, proposition n° 53 ; Avis n°883 sur le projet de loi constitutionnelle, 13 mai 2008

<sup>258</sup> VOELCKEL, Michel, « Faut-il encore déclarer la guerre ? », *Annuaire Français du Droit international*, 1991, n°27, pp. 7-24

précisément dans le fossé grandissant entre l'esprit républicain qui préside à ce dispositif et les pratiques des gouvernements successifs qui en ont affaibli la portée. La dissuasion nucléaire a d'abord servi d'argument pour justifier la concentration des pouvoirs entre les mains du Chef des Armées.<sup>259</sup> Puis, la place grandissante des organisations internationales a permis de justifier la marginalisation du Parlement lors des opérations militaires décidées par le Conseil de Sécurité. Le pouvoir exécutif a en effet un rôle exclusif d'exécutant des obligations internationales et de garant des traités en vertu des dispositions constitutionnelles encadrant ses compétences.<sup>260</sup> Mais certains accords secrets signés par le président ont impliqué la France dans certains conflits sans qu'il fût jamais possible pour le parlement, et pour les citoyens, de connaître les justifications de ces accords, entraînant une frustration démocratique exacerbée par la multiplication des engagements français de cette nature – notamment en Afrique.<sup>261</sup>

### *Les mutations de la guerre*

Depuis la fin de la Guerre Froide et de l'équilibre de la Terreur, le nombre d'interventions extérieures s'est multiplié. Ces interventions posent un problème majeur : comment légitimer des interventions dont l'éloignement diminue en proportion inverse le degré de soutien qui leur est apporté ? En effet, l'efficacité d'une opération extérieure se mesure à ses succès militaires mais également à la réalisation des objectifs politiques qui les légitiment et qui rencontrent le soutien des opinions publiques.<sup>262</sup> Les stratégies de projections de la puissance et des forces des Etats ont pris une importance considérable depuis la première guerre du Golfe.<sup>263</sup> Et, comme l'a démontré Clausewitz, étant donné que « l'enjeu d'un conflit donné aura plus de chances d'être perçu comme important par le défenseur, local, que par l'attaquant, lointain », ces stratégies tendent à diminuer les capacités de sacrifices consentis par les puissances attaquantes.<sup>264</sup> Ce « déséquilibre des enjeux » contraint donc les puissances offensives à accroître leur effort de mobilisation autour des enjeux et des justifications des opérations extérieures.<sup>265</sup>

Si l'exposition claire et transparente des motifs d'intervention militaire permet effectivement de renforcer le soutien des opérations extérieures par la collectivité, elle devient d'autant plus nécessaire que les opérations sont éloignées et coûteuses. Le renforcement du rôle des Parlements, organes de consentement et de délibération devient dans ce contexte stratégique un moyen privilégié pour clarifier les motifs d'interventions extérieures et promouvoir le soutien des opinions publiques.

### *La tendance au renforcement du rôle du Parlement dans les démocraties représentatives*

La promotion du rôle des parlements dans la politique extérieure est également le corollaire d'une thèse libérale qui considère que le développement des institutions démocratiques est une garantie de paix internationale, car le concours de la représentation nationale entraînerait la limitation des dépenses budgétaires allouées à la guerre et renforcerait les contraintes de légitimité des opérations en obligeant les gouvernants à justifier publiquement leur décision.<sup>266</sup> Le « War Powers Act » du 7 novembre 1973, adopté dans le sillage des remous provoqués par la guerre du Vietnam, a ainsi pour ambition d'imposer au président américain d'informer le Congrès dans les 48 heures suivant tout engagement extérieur des troupes et de les retirer si le Congrès n'a pas donné son accord dans les 60 ou 90 jours suivant cette notification.<sup>267</sup> Depuis lors, une bataille constitutionnelle s'est engagée, puisque plusieurs présidents américains ont refusé de se soumettre à ce dispositif institutionnel au motif qu'il était inconstitutionnel depuis le veto opposé à ce texte par le président Nixon. La guerre en Irak de 2003 a quant à elle donné lieu à l'organisation d'une commission bipartite qui a

<sup>259</sup> CHANTEBOUT, Bernard, « La dissuasion nucléaire et le pouvoir présidentiel », *Pouvoirs*, 1986, 38, pp.21-32. On se souvient du mot de François Mitterrand, le 16 novembre 1962 : « La pièce maîtresse de la stratégie de dissuasion...c'est moi ».

<sup>260</sup> BERRADAME, Abdelkhalik, « La constitution de 1958 et l'autorisation de déclaration de guerre », *Revue du droit public*, 1995, vol.5, p.1221-1244. Le président est le « le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire et du respect des traités. » (article 5).

<sup>261</sup> L'intervention au Zaïre, en mai 1978, en est l'exemple le plus édifiant.

<sup>262</sup> IRONDELLE, Bastien « Démocratie, relations civilo-militaires et efficacité militaire », *Revue internationale de politique comparée*, 1/2008 (Vol. 15), p. 117

<sup>263</sup> DESPORTES, Vincent, « Armées : « technologisme » ou « juste technologie » ? », *Politique étrangère*, 2/2009 (Eté), p. 403-418, para 51 : « Aujourd'hui, la guerre réelle, combattue, proclame le retour de la politique comme facteur premier, exige la reconnexion du militaire et du politique. Elle dit la vanité croissante de l'exponentielle technologique dans un contexte devenu celui de la repolitisation des affrontements. » Voir également BRUSTLEIN, Corentin, « vers la fin de la projection de forces ? (I) », *Focus stratégique*, n°20, Ifri, avril 2010

<sup>264</sup> CLAUZEWITZ, Carl von, *De la guerre*, Edition de Minuit, 1955, p.45

<sup>265</sup> BRUSTLEIN, Corentin, article cité, p.11-12.

<sup>266</sup> Voir par exemple DOYLE, Michael, "Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs", dans Brown Michael, *Debating the Democratic Peace*, Cambridge, MIT Press, 1996, 3-57.

<sup>267</sup> ELY, John. H., *War and responsibility : constitutional lessons of Vietnam and its aftermath*, Princeton University Press, 1993

proposé au Congrès le « War powers Consultation Act 2009 » qui exige une consultation du Congrès préalable aux interventions militaires sauf dans certains cas exigeant secret et rapidité.<sup>268</sup>

## La réforme et la mutation des fonctions parlementaires

### *L'esprit du Livre Blanc : soutien et contrôle démocratique*

L'intervention militaire constitue une des grandes fonctions stratégiques identifiées par le Livre Blanc. Les interventions extérieures doivent être inscrites dans un cadre multinational, et, surtout, elles doivent « répondre à une nécessité claire, être légitimes et efficaces » (p.73). Pour remplir cet objectif, est avancé le principe de légitimité démocratique, « impliquant la transparence des objectifs poursuivis et le soutien de la collectivité nationale, exprimé notamment par ses représentants au Parlement. » Pour garantir le soutien de la collectivité nationale, le consentement des élus de la Nation est incontournable. La garantie de la clarté des objectifs nécessite quant à elle une information régulière et transparente auprès du parlement et de l'opinion publique.

### *La réforme de l'article 35*

L'article 35 de la Constitution a été révisé lors de la dernière réforme constitutionnelle pour répondre aux critiques qui lui avaient été adressés au cours des décennies précédentes ainsi que pour appliquer les principes énoncés dans le Livre Blanc :

*La déclaration de guerre est autorisée par le Parlement.*

*Le Gouvernement informe le Parlement de sa décision de faire intervenir les forces armées à l'étranger, au plus tard trois jours après le début de l'intervention. Il précise les objectifs poursuivis. Cette information peut donner lieu à un débat qui n'est suivi d'aucun vote.*

*Lorsque la durée de l'intervention excède quatre mois, le Gouvernement soumet sa prolongation à l'autorisation du Parlement. Il peut demander à l'Assemblée Nationale de décider en dernier ressort.*

*Si le Parlement n'est pas en session à l'expiration du délai de quatre mois, il se prononce à l'ouverture de la session suivante.*

Aucune disposition supplémentaire n'est prévue pour accorder au parlement un pouvoir d'autorisation préalable des interventions extérieures, comme le préconisait certains rapports.<sup>269</sup> Selon certains concepteurs de la réforme, ce dispositif marque pourtant « une avancée démocratique majeure qui nous permet de nous ranger au même rang que les autres démocraties occidentales ». <sup>270</sup> Et selon le premier ministre François Fillon, il s'agirait même d'une remise en cause du « domaine réservé ». <sup>271</sup>

En effet, le nouveau dispositif renforce les pouvoirs du parlement en les modifiant <sup>272</sup> : d'abord, par son alinéa 2, il garantit systématiquement le droit à l'information, ensuite, il attribue désormais au parlement un pouvoir décisionnel *ex post*. Cependant, en privilégiant la fonction de contrôle au détriment de la fonction de consentement, ce dispositif renforce moins les pouvoirs du parlement qu'il n'en modifie les fonctions. Car il est essentiel de distinguer le concept de soutien, formé par la stratégie, du concept de consentement propre à la théorie constitutionnelle. Le consentement est un acte qui, par nature, nécessite le concours de deux volontés, alors que le soutien n'implique pas nécessairement pour un agent de participer à la décision mais seulement d'y adhérer. Et ce dispositif ne garantit pas l'application du principe de consentement pour les décisions d'intervenir militairement à l'extérieur du territoire national, mais seulement pour la poursuite d'une telle intervention. Or le soutien d'un agent à une décision sera d'autant plus fort qu'il aura participé à son élaboration.

### *Les applications du dispositif : quelques cas*

Le débat du 22 septembre 2008 sur le renforcement des troupes en Afghanistan a marqué l'entrée en vigueur immédiate de l'article 35. Par 343 voix contre 213 à l'Assemblée et par 209 voix contre 119 au Sénat, le parlement autorise, le 22 septembre, la prolongation de l'intervention des forces armées en Afghanistan. La forte polarité du débat sur la stratégie

<sup>268</sup> BAKER James A. et CHRISTOPHER Warren, « Put war powers back where they belong », *New York Times*, 8 juillet 2008

<sup>269</sup> La proposition défendue par le député François Lamy a donc été rejetée. LAMY, François, Assemblée Nationale, n° 2237, *Rapport d'information sur le contrôle parlementaire des opérations extérieures*, 8 mars 2000 : « L'emploi hors du territoire national des forces françaises est soumis à une consultation préalable du Parlement dans les conditions prévues par une loi organique. »

<sup>270</sup> MORIN, Hervé, Sénat, séance du 19 juin 2008, JO du 20 juin, p.3023

<sup>271</sup> AN, 1<sup>ère</sup> séance du 22 septembre 2008, JO du 23 septembre, p.4902. Voir également la défense du dispositif par Olivier Gohin, « Le contrôle parlementaire des interventions à l'étranger », *Les Petites Affiches*, 19 décembre 2008, n°254, p.58

<sup>272</sup> Ce point est souligné dans AILINCAI, Mihaela, « Le contrôle parlementaire de l'intervention des forces armées à l'étranger », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'Étranger*, 2011, n°1

à adopter en Afghanistan signale une profonde rupture dans la culture politique de la cinquième République. En effet, depuis 1958, les questions de politique étrangère avaient fait l'objet d'un large consensus au parlement qui s'expliquait en partie par la constitution progressive de la doctrine de la dissuasion.<sup>273</sup> Mais la réforme de 2008 a manifestement rendu possible l'expression d'une divergence stratégique objective. Cette nouveauté pourrait peut-être s'expliquer par l'absence d'une doctrine militaire claire en matière d'opérations extérieures – l'Afghanistan en demeure l'exemple le plus éloquent – mais aussi par des calculs politiques de court terme imposés par le temps politique électoral et induits par la publicité des débats parlementaires. Si la publicité des débats a eu tendance à favoriser des considérations de politique intérieure au détriment de l'examen de la politique extérieure, la perspective du vote a eu tendance à favoriser l'exposition de divergences stratégiques objectives et l'identification des préférences au sein de la représentation nationale.<sup>274</sup>

Le premier débat sur l'intervention en Libye, qui a eu lieu le 22 mars 2011, ne fut suivi d'aucun vote et n'a pas permis de clarifier les objectifs politiques de cette intervention (protection des populations civiles/changement de régime).<sup>275</sup> Le manque d'information et l'absence de consultation préalable ont peut-être empêché la tenue d'un débat contradictoire qui aurait permis de dégager une alternative stratégique claire que la résolution 1973 n'offrait pas puisqu'elle préconisait d'employer « tous les moyens nécessaires ». <sup>276</sup> L'absence de débat préalable à l'intervention en Libye n'est pas sans rapport avec la confusion qui entourait un moment aussi bien les motifs de l'intervention que l'objectif stratégique poursuivi — le rôle de Bernard-Henri Lévy dans le processus décisionnel en témoigne<sup>277</sup>.

En revanche, le second débat sur le prolongement de l'intervention en Libye, qui a permis au parlement de jouer pleinement son rôle de « co-décideur »<sup>278</sup>, a été l'occasion d'une information détaillée dont la qualité fut saluée par la plupart des groupes parlementaires – mais pas par tous les députés. Le législateur avait en effet, pour renforcer le consensus autour de la politique étrangère de la France, limité la durée des débats en réduisant le droit de parole à vingt minutes – au lieu de 60 prévus par le règlement de l'Assemblée Nationale – et à un orateur seulement par groupe parlementaire.<sup>279</sup> Ces incitations à l'unité nationale n'ont pas empêché l'expression de divergence objective sur les moyens militaires mis en œuvre pour remplir les objectifs politiques. Ainsi, le problème de la dissémination des armes au sol – et du coût budgétaire entraîné par ce type d'intervention au sol – a été soulevé lors du débat. On peut donc en conclure que l'alinéa 3 de l'article 35 constitue une avancée démocratique réelle saluée par l'ensemble des groupes parlementaires, tout en soulignant l'effet d'exclusion des positions minoritaires engendrée par le dispositif.

## Des limites et des perspectives

### *Quelques critiques*

D'abord, la nouvelle mouture de l'article 35 tire argument de l'obsolescence des déclarations de guerre. Or, en droit international, la déclaration de guerre a pu revêtir un sens beaucoup plus large que l'usage restrictif qu'il en est fait actuellement. Et le simple fait de mener une offensive militaire – fût-ce dans une perspective défensive – peut être considéré comme une déclaration de guerre. Cette piste supposerait de définir ce que signifie une « agression significative » en droit international et permettrait de redonner un sens au premier alinéa de l'article 35. <sup>280</sup> Car, comme le disait le duc de Broglie, la guerre est un « état qui a des conséquences constitutionnelles » et doit cesser d'être « une sorte d'entité métaphysique dont ne peut plus donner la définition »<sup>281</sup>.

<sup>273</sup> DOBRY, Michel, « Le jeu du consensus », *Pouvoirs*, 1986, 38, pp.47-66 et HOWORTH, Jolyon « Consensus of Silence : the French Socialist Party and Defence polity under François Mitterrand », *International Affairs*, 60 (4) 1984, pp.579-600

<sup>274</sup> Sur les effets de la publicité des débats parlementaires, voir ELSTER, Jon, « Argumenter et négocier dans deux assemblées constituantes », *Revue française de science politiques*, 1994, 44 (2), pp. 187-256

<sup>275</sup> Comme le remarque Christian Jacob lors du débat du 12 juillet 2011 sur le prolongement des troupes en Afghanistan : « Voilà la différence avec le débat qui a eu lieu juste après l'engagement de nos forces. Nous n'évoquions alors qu'à demi-mot le départ du leader libyen. Aujourd'hui, l'avenir de la Libye ne peut se construire sans son départ et, sans doute, son arrestation, puisque tel est le sens du mandat d'arrêt délivré par la Cour pénale internationale. »

<sup>276</sup> Bernard Cazeneuve, discours à l'Assemblée Nationale du 12 juillet 2011 : « Sur la question libyenne, vous conviendrez que, pour ce qui est du coût de l'opération militaire dans laquelle nous sommes engagés, des modalités et des conditions d'engagement de nos troupes comme de la planification de l'opération, c'est très a posteriori et très imparfaitement que le Parlement français s'est trouvé informé. »

<sup>277</sup> ERLANGER Steven, « By his own reckoning, one man made Lybia a French cause », *New York Times*, April 1st, 2011

<sup>278</sup> Le Premier Ministre, François Fillon, a déclaré, lors du débat du 12 juillet 2011 : « Comme le veut notre Constitution, vous êtes les codécideurs et les gardiens de nos actions militaires. »

<sup>279</sup> Article 58 du Règlement de l'Assemblée Nationale.

<sup>280</sup> RAMSEY, Michael D. R, « Textualism and war powers », *The University of Chicago Law Review*, vol.69, n° 4 (Automne, 2002), pp.1543-1638

<sup>281</sup> *Journal Officiel*, Sénat, Séance du 20 décembre 1883

Ensuite, l'alinéa 2 de l'article 35 marque le signe d'une certaine rupture dans la fonction du parlement. En vertu du principe de « légitimité démocratique » défini par le Livre Blanc, le parlement doit être cantonné – dans la première phase d'un conflit – à un rôle de *soutien*. L'organisation d'un débat permet certes – nous l'avons vu – d'exposer les objectifs politiques poursuivis dans une opération militaire. Mais le cas du premier débat sur l'intervention en Libye montre bien les limites d'un tel exercice. En effet, les parlementaires ne disposaient pas – à ce stade du conflit – d'informations suffisantes pour apprécier réellement les objectifs énoncés par le gouvernement. Le fait que ce débat intervienne *a posteriori* explique son échec. En effet, un débat sans vote peut produire des effets de clarification des objectifs, à condition d'intervenir en amont de la décision politique, puisqu'il s'agit alors de définir précisément les contours de l'intervention. Or, l'exigence de clarté dans la définition des objectifs revêt un intérêt stratégique souligné continuellement par les responsables militaires.<sup>282</sup> De plus, seule la participation à la décision politique par le vote permet d'engager la responsabilité des gouvernants. Et le vote favorise l'agrégation et la hiérarchisation des préférences et peut donc servir de principe de sélection des options stratégiques identifiées lors de la phase de délibération préalable à une intervention.<sup>283</sup>

La réforme constitutionnelle de l'article 35 se distingue donc par son refus manifeste d'accorder au parlement un quelconque pouvoir d'autoriser *ex ante* les opérations extérieures. Elle rend inopérant le principe du concours qui associe l'initiative du président et du gouvernement à l'autorisation du parlement. Le rôle du parlement s'en trouve donc modifié : organe de représentation de la collectivité nationale, il devient le relai des décisions gouvernementales, dont il ne peut modifier l'orientation.

#### *Quelques clarifications conceptuelles*

Il est possible, à la lumière des critiques que nous avons formulées, de suggérer une nouvelle formulation du principe de légitimité démocratique selon lequel "les objectifs poursuivis seront transparents et le soutien de la collectivité nationale sera exprimé, notamment par ses représentants au parlement". Nous proposons de repenser cette formule dans les termes d'une intervention extérieure qui sera d'autant plus légitime *qu'elle fera l'objet d'une délibération de la collectivité nationale, garantie par le concours de l'ensemble de ses représentants et par l'expression publique de leur consentement*. En effet, comme l'équilibre des institutions repose sur une double représentation – le parlement et le président – il est nécessaire que le principe de légitimité démocratique repose sur le concours de ces deux organes.

#### *Quelques recommandations*

L'idée générale des recommandations présentées ci-après consiste à associer plus étroitement le parlement au processus de décision qui conduit aux interventions extérieures. Il serait à ce titre intéressant de considérer le War Powers Consultation Act recommandé en 2008 par la *National War Powers Commission*.<sup>284</sup> Ces recommandations suivantes n'ont pas été prises en compte par le président Obama lors de l'intervention en Libye provoquant certaines hésitations dans l'engagement américain. Par ailleurs, ce dispositif est une tentative américaine pour surmonter les apories constitutionnelles nées d'une interprétation stricte de la séparation des pouvoirs. A ce titre, il relève davantage du *principe du concours* d'inspiration française.<sup>285</sup>

En voici quelques propositions :

- Le président devra consulter le Congrès avant de déployer les troupes américaines dans « tout conflit armé significatif », c'est-à-dire dans des opérations de combat qui durent, ou dont on s'attend qu'elles durent, plus d'une semaine.
- Il sera créé un nouveau *Joint Congressional Consultation Committee*, qui inclut des hommes politiques des deux chambres ainsi que des membres les plus importants des principaux *Committees* (Commissions).

<sup>282</sup> Voir sur ce point les interventions du général Vincent Desportes lors de la conférence "Afghanistan, 10 ans de conflits" organisée par l'IRIS à Paris le 11 mai et lors des Rencontres Parlement/Défense du 18 octobre 2011.

<sup>283</sup> Nous sommes redevables de ces idées à Luigi Bobbio (Università di Torino) : « Principes de la démocratie délibérative et pratiques sociales », EHESS, colloque international, « Le tournant délibératif », 16 et 17 juin 2011.

<sup>284</sup> BAKER, James A., CHRISTOPHER Warren, *National War Powers Commission Report*, Miller Center of Public Affairs, University of Virginia, 2009, 72 p.

<sup>285</sup> Au Royaume-Uni, les parlementaires ont eu l'occasion de débattre et de voter le 21 mars dernier sur le principe d'une intervention des forces britanniques en Libye, bien que les forces avaient déjà été engagées plusieurs jours auparavant. Ce vote montre les évolutions du modèle britannique de la prérogative qui excluait le Parlement de la décision d'engager le pays dans une guerre.

- Il sera établi un groupe de travail permanent et bipartisan qui aura accès aux informations sur la sécurité nationale et le renseignement nécessaires pour conduire son travail.

La France pourrait considérer ces recommandations avec d'autant plus d'attention qu'elles ne sont pas étrangères à sa propre histoire constitutionnelle. Et certaines recommandations pourraient ainsi être envisagées:

- *Le renforcement des capacités propres du parlement en matière de renseignement* : Si la loi du 9 octobre 2007 a permis la création d'une délégation parlementaire au renseignement, les fonctions de contrôle des activités de renseignement dont elle est revêtue ne lui permettent pas aujourd'hui d'être impliquée dans le processus de décision menant aux interventions étrangères. Cette délégation pourrait disposer de droits d'accès spécifiques à des bases communes de renseignements avant que l'intervention ne soit décidée. Elle serait responsable de la diffusion des informations au sein des commissions compétentes afin que celles-ci puissent exercer leur fonction de contrôle.
- *La création d'une délégation parlementaire aux opérations extérieures* : un groupe de parlementaires aurait un droit d'accès spécifique aux informations relatives aux interventions extérieures et pourrait émettre un avis consultatif sur leur opportunité. Les membres de cette commission pourraient également être invités à participer à certains comités et commissions de la Défense Nationale. L'exigence de secret permettrait aux parlementaires de respecter l'impératif de réactivité en renforçant leur considération, garante d'un soutien plus appuyé et réfléchi aux opérations extérieures.<sup>286</sup>

### *Conclusion*

La réforme de 2008 a refusé d'accorder au parlement un rôle décisionnel dans le contrôle *ex ante* des interventions extérieures, bien qu'elle en ait substantiellement renforcé les pouvoirs de contrôle. L'esprit de la Constitution exige pourtant le concours des deux corps représentatifs de la Nation. L'exigence d'un débat contradictoire et informé précédant l'engagement de nos forces dans des conflits lointains n'est pas incompatible avec les nécessités de la guerre. Peut-être court-on alors le risque d'introduire des germes de dissension au sein de la représentation nationale ? Mais ne vaut-il pas mieux s'y exposer avant d'engager nos armées dans des conflits hautement plus risqués ? Et si l'ère de la dissuasion nucléaire encouragea la cristallisation d'un consensus autour du domaine réservé du président de la République, l'ère des interventions extérieures verra peut-être germer l'idée d'un domaine partagé par tous les représentants de la Nation.

**Felix Blanc**

---

<sup>286</sup> RIBES, Didier, « Le comité Balladur, technicien expert du parlementarisme », *Revue française de droit constitutionnel* 5/2008 (HS n°2), p. 117-132, para 24.

# OPERER SOUS CONTRAINTE

## PRESERVER L'EFFICACITE OPERATIONNELLE DES ARMEES FRANÇAISES DANS UN CONTEXTE D'AUSTERITE BUDGETAIRE

Pendant plus d'un siècle, le format, l'organisation et l'équipement des armées françaises ont été pensés par rapport à un ennemi principal : l'Allemagne entre 1871 et 1945, l'URSS entre 1945 et 1991. Depuis la fin de la Guerre Froide cependant, un "adversaire" plus pernicious et presque impossible à combattre a remplacé ces nations : la pression financière. Aujourd'hui, c'est cette contrainte, plus que tout autre facteur, qui détermine la taille, l'organisation et l'équipement des armées françaises, et de facto pose les limites de leurs capacités.

De réformes en restrictions budgétaires, la contrainte financière a singulièrement complexifié la préservation de la cohérence de l'outil de défense français, les armées devant réduire à plusieurs reprises leur format sans que ces ajustements ne se traduisent par une diminution comparable des engagements. Au contraire, ceux-ci se sont multipliés depuis dix ans. De l'Afghanistan à la Libye, en passant par le Liban, la Corne de l'Afrique ou la Côte d'Ivoire, les théâtres de guerre où ont été engagés les armées françaises ont vus celles-ci devoir faire face à des engagements simultanés et difficiles, que ce soit en raison de l'âpreté des combats, de la difficulté de missions de nature variées, conduites dans un environnement diplomatique et humain difficile, mais aussi des difficultés logistiques liées au télescopage d'opérations menées loin du territoire national, dont la préservation continue par ailleurs naturellement d'immobiliser des moyens militaires.

Pendant vingt ans, tant bien que mal, la cohérence du modèle d'armée hérité de la Guerre froide, solidifié par la réussite de la réforme majeure qu'a été la professionnalisation et progressivement modernisé par l'entrée en service de matériels majeurs – Rafale, frégates Horizon et FREMM287, char Leclerc et hélicoptère Tigre pour n'en citer que quelques-uns – a permis aux armées de mener à bien les missions qui leur ont été confiées. L'excellence des personnels, toutefois, a été davantage éprouvée avec chaque nouvelle opération extérieure. Aujourd'hui, pour reprendre l'expression imagée du député Jean-Claude Viollet, membre de la commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale, « on était à l'os, on a dépassé l'os »<sup>288</sup>. La profondeur de la crise financière qui touche non seulement la France, mais l'Europe et le reste du monde est telle que les contraintes budgétaires qui vont se renforcer ne permettent plus de maintenir en le réduisant un modèle d'armée dont les structures fondamentales n'ont pas évolué depuis plus de vingt ans, sauf à affecter de manière durable – et peut-être difficilement réversible – sa capacité à demeurer opérationnellement efficace.

Les armées doivent dès lors faire face à un défi qui s'apparente à la détermination de la proverbiale quadrature du cercle : comment demeurer opérationnellement efficace – condition sine qua non de l'efficacité politique de l'emploi de la force armée – tout en s'adaptant à de nouvelles contraintes budgétaires ?

Plutôt qu'une nouvelle réduction de format qui laisserait les superstructures des armées inchangées, l'ampleur du défi exige d'explorer des voies nouvelles. En s'appuyant tant sur une mise en perspective sur la moyenne durée historique que sur les retours d'expérience récents, tant français qu'étrangers, il s'agira ici de dégager plusieurs pistes de réflexion pouvant permettre aux armées de préserver, et pourquoi pas d'accroître leur efficacité en dépit de l'accroissement de la contrainte budgétaire. Pour réussir cette gageure, plutôt que de miser – comme c'est le cas depuis près de quarante ans – sur une logique d'arsenal ramenant les armées à la somme de leurs capacités techniques, le développement conjoint d'une stratégie des moyens adaptée avec une réflexion de fond sur la conduite des opérations modernes, et le renouveau de l'innovation et de l'expérimentation organisationnelle, tactique et opérative peuvent permettre de dégager les marges de manœuvre nécessaire, tout en ne nécessitant pas d'investissements particuliers.

<sup>287</sup> FRégates Européennes MultiMissions.

<sup>288</sup> Propos rapporté par le journaliste Jean-Marc Tanguy sur son blog "Le Mamouth", le 9 novembre 2011. Billet accessible à l'adresse <http://lemamouth.blogspot.com/2011/11/on-etait-los-on-depasse-los.html>

## La fin des paradigmes et la réduction de l'avantage comparatif des armées occidentales

S'il est un enseignement majeur des conflits de ces vingt dernières années, c'est l'impossibilité d'en dériver des paradigmes stratégiques. Depuis la fin de la Guerre froide chaque conflit majeur, de la Guerre civile Yougoslave (1992-1995) à la guerre en Irak (depuis 2003) a fait l'objet d'études nombreuses, cherchant à dégager un "conflit type" qui puisse remplacer comme matrice des engagements futurs l'affrontement OTAN / Pacte de Varsovie en Europe centrale, et dès lors servir à fonder les structures de forces et les doctrines stratégiques, opératives et tactiques des armées. Aucun de ces paradigmes n'a survécu au conflit qui a suivi sa formulation.

Le paradigme des opérations de maintien de la paix, incarné en France dans la doctrine dite de stabilisation et héritage des opérations des années 1990 en Afrique et en ex-Yougoslavie, s'est effondré en Afghanistan à partir de 2006<sup>289</sup> et s'avère aujourd'hui totalement inadapté, que ce soit dans le cadre d'une intervention de grande ampleur ou d'actions plus ponctuelles comme dernièrement en Libye. Le paradigme de la contre-insurrection, tel qu'il est apparu à la suite des déboires de l'intervention américaine en Irak, a montré ses limites dès qu'il a été adapté à un autre théâtre, et son efficacité réelle demeure sujette à caution, étant contestée aux États-Unis même. Le paradigme de l'action à distance, que ce soit par le simple emploi de moyens de frappe à distance (aériens et navals pour l'essentiel) comme dans la phase initiale de l'opération « Changement de direction » au Liban en 2006, ou par la combinaison de ces moyens avec l'emploi d'alliés locaux (comme en Afghanistan en 2001, en Libye ou en Somalie), tiré d'une analyse orientée de l'intervention au Kosovo a montré au Liban même toutes ses limites. Le modèle émergent voyant la combinaison de raids aériens et de forces spéciales dans une optique de déstructuration de l'adversaire, appliqué par les Américains au Pakistan, au Yémen et en Somalie, ne peut être adapté à d'autres scénarios que le contre-terrorisme. Son efficacité est réelle dans une logique de containment de la menace terroriste<sup>290</sup> par la conduite de raids dits kill/capture répétés, à l'effet temporel limité mais cette méthode est impossible à transposer à d'autres types d'adversaires – l'efficacité des Talibans en Afghanistan n'a ainsi pas été sensiblement affectée par la conduite sous le commandement du général Petraeus de nombreux raids de ce type.

Parallèlement à cet épuisement de plus en plus rapide des modèles développés, parfois avec un luxe de détails, dans les centres de recherche et les instances doctrinales, ces dix dernières années ont vu se réduire la suprématie militaire des armées dites occidentales. La prolifération d'armements, et particulièrement d'armements individuels, suffisamment efficaces pour doter des adversaires irréguliers de moyens crédibles de s'en prendre aux soldats de nos armées<sup>291</sup>, se combine au développement par des États de stratégies dites de déni d'accès<sup>292</sup> et à la diffusion de plus en plus rapide des technologies les plus avancées – souvent duales – pour réduire la supériorité technologique qui constitue depuis vingt ans l'avantage militaire principal – ou en tout cas perçu comme tel – des forces armées dites occidentales. Il en résulte un "durcissement" des conflits, avec des pertes humaines et matérielles encore faibles, mais appelées selon toute vraisemblance à s'accroître à l'avenir.

### Innover en temps de crise

Incertitude sur les modèles stratégiques, certitude d'engagements plus durs que par le passé, incertitudes sur la capacité à les remporter, certitude enfin de disposer à l'avenir de moins de moyens que par le passé : telle est la situation des armées françaises aujourd'hui, à l'instar des principales forces armées européennes mais aussi des forces américaines. Ce constat pour le moins maussade ne doit néanmoins pas masquer l'existence d'approches pouvant permettre non seulement de réduire l'impact des contraintes budgétaires sur l'efficacité opérationnelle des armées, mais de rendre celles-ci mieux adaptées à la conduite des opérations modernes.

La crise en effet pourrait finalement s'avérer sinon une chance, en tout cas une opportunité pour redonner toute sa place à des réflexions étouffées, depuis de nombreuses années, par la polarisation progressive du débat stratégique autour d'une réflexion purement capacitaire, techno-centrée et ne raisonnant finalement plus en termes de besoins réels – l'exemple de la défense antimissiles balistiques de territoire est ici emblématique – et éliminant progressivement de l'équation toute réflexion de fond sur les structures de forces, les modes d'actions tactiques, l'opérative.

<sup>289</sup> BIHAN, Benoist, *Guerre en Afghanistan. La campagne stratégique pour le Grand Kandahar*, Paris, Areion, *Histoire & Stratégie* n°05, janvier-février 2011.

<sup>290</sup> SCHMITT, Eric & SHANKER, Thom, *Counter-Strike. The Untold Story of America's Secret Campaign against Al Qaeda*, New York (NY), Times Books, 2011.

<sup>291</sup> CHIVERS, C.J., *The Gun*, New York (NY), Simon & Schuster, 2010.

<sup>292</sup> BRUSTLEIN, Corentin, *Vers la fin de la projection de forces ?*, Focus stratégique n°20 & 21, Paris, Institut Français des relations internationales (IFRI), 2010. Disponibles en ligne aux adresses suivantes : [http://www.ifri.org/downloads/fs20brustlein\\_2.pdf](http://www.ifri.org/downloads/fs20brustlein_2.pdf) et <http://www.ifri.org/downloads/fs21brustlein.pdf>

Or l'étude historique montre que l'acquisition de capacités nouvelles n'a seule aucun impact sur l'efficacité opérationnelle d'une armée. Au contraire, l'innovation militaire relève d'une véritable approche globale, combinant tactique et technologie dans une architecture opérative d'ensemble, qui elle-même détermine la structure opérationnelle des forces armées.

Cette combinaison a de longue date été identifiée comme la clé du succès des armes. Alors que la technologie est aujourd'hui dans une phase de rendement décroissant, il semble intéressant de capitaliser sur les autres éléments.

La comparaison avec une autre période de crise n'est ici sans doute pas inutile. L'entre-deux-guerres, marqué par la crise économique de 1929, a certes été marqué par d'importantes innovations technologiques, du spectaculaire progrès des performances des aéronefs à la fiabilisation du char de combat et du sous-marin, dotant ceux-ci de capacités à opérer pendant de plus longues durées et libérant de ce fait la manœuvre. Mais les innovations les plus spectaculaires n'ont jamais été technologiques : le succès tactique des panzer-division en est d'abord celui d'une organisation interarmes adaptée à la mise en œuvre de blindés ; l'efficacité des porte-avions américain repose davantage sur la gestion des opérations sur les ponts d'envol que sur les performances individuelles des navires ou de leurs aéronefs embarqués, et l'on pourrait multiplier les exemples de ce type.

### **La stratégie des moyens, moteur de l'innovation<sup>293</sup>**

De ce qui précède, il est possible de tirer un ensemble de propositions pouvant favoriser le maintien voire l'amélioration de la performance opérationnelle des armées françaises dans les années à venir, en dépit tant des contraintes financières que de l'incertitude sur les scénarios d'engagement. La principale est le développement d'une véritable stratégie des moyens, qui se substituerait à l'inefficace logique capacitaire actuelle et servirait de fondement à une stratégie militaire plus large, dont découlerait une doctrine opérative spécifiquement française et des tactiques adaptées.

Poser les fondements d'une nouvelle stratégie des moyens est d'autant plus nécessaire que les moyens compensateurs sur lesquels comptent depuis dix ans industriels et armées, à savoir l'export pour les uns, le travail en coalition et la mutualisation pour les autres, ne permettent pas de perpétuer l'approche actuelle. Sur ce dernier point en particulier, après l'Afghanistan la Libye souligne l'inefficacité du travail en coalition en l'absence de partenaire dominant, et la nécessité pour être ce partenaire de pouvoir en réalité agir seul. De même, la mutualisation cache bien souvent le renoncement capacitaire, et pose en outre un véritable problème politique en cas de refus d'un État avec lesquels des moyens sont mutualisés de s'engager, un cas qui rend par exemple les E-3 AWACS de l'OTAN peu utiles, dans la mesure où l'Allemagne en restreint considérablement l'emploi en opérations (en Libye en l'occurrence, mais aussi pendant un temps en Afghanistan).

Comment, dès lors, préserver l'efficacité des armées, sauvegarder tant les moyens de production industriels et les bureaux d'étude, tout en adaptant aux besoins et aux conditions d'emploi réels – et non à ceux fantasmés il y a quarante ans – les moyens ? La réponse est nécessairement complexe dans sa mise en œuvre, mais tient pour l'essentiel en quelques points-clé.

Le premier est un retour à une véritable réflexion de fond sur la forme des opérations modernes qui reparte de la stratégie comme discipline de la conduite de la guerre, et simultanément à une analyse des conditions matérielles des opérations des armées modernes contre tous types d'adversaires. Cette analyse, au lieu de reposer comme aujourd'hui sur une combinaison d'analyses prospectives en matière géopolitique – qui relèvent bien souvent de la projection sur le réel de perceptions par nature subjectives – et de prospective technologique sur les moyens potentiellement disponibles dans plusieurs décennies, doit au contraire reposer la question de la nature des opérations telle qu'elle apparaît à la suite d'une analyse opérative et tactique. Cette donnée objective devra ensuite être confrontée tant à l'état du monde qu'à celui de la technique pour élaborer un panorama cohérent. Ainsi aujourd'hui serait-il indispensable de réfléchir aux réponses à apporter à la généralisation inévitable des moyens de frappe de précision, comme à la convergence entre attaques électroniques classiques et attaques informatiques (aujourd'hui masquée par un nouveau fantasme technocentré, celui de la "cyberguerre"),

Le deuxième point est un jeu sur les structures, en particulier celles de pilotage de la stratégie des moyens, dont la France est aujourd'hui de facto dépourvue. En effet, tant les armées elles-mêmes que les industries et divers organismes gouvernementaux disposant d'outils pouvant contribuer à celle-ci, mais qui ne se parlent pas. Une institution serait

---

<sup>293</sup> Pour une discussion plus complète de la stratégie des moyens française, voir BIHAN, Benoist, « La France a besoin d'une stratégie des moyens », *Défense & Sécurité Internationale – Hors Série* n°19, septembre-octobre 2011.

parfaitement à même, à condition d'être réorganisée, de constituer cette instance de mise en œuvre d'une stratégie des moyens. Il s'agit bien sûr de la Délégation Générale pour l'Armement, dont le rôle d'interface entre les opérationnels et les industriels lui permettrait, à condition d'accepter de séparer strictement ses activités de pilotage de celles de R&D / R&T, mais aussi de séparer à nouveau ces deux activités de manière stricte y compris chez les industriels, de devenir le gouvernail de la stratégie des moyens française. Aux côtés du Plan de Prospective à 30 ans, qui doit devenir un simple guide d'anticipation des évolutions technologiques – et donc un document de R&T –, il est en particulier indispensable de développer un Concept Prospectif sur le temps court (5 à 10 ans maximum) combinant analyse tactique, opérative et stratégique avec les moyens techniques effectivement disponibles et qui constituerait le principal document de pilotage de la stratégie des moyens. Des approches développées à l'étranger illustrent la manière dont un tel Concept pourrait s'articuler avec des efforts de plus long terme. L'industriel américain Boeing a ainsi présenté dernièrement sa vision de l'innovation en matière aéronautique<sup>294</sup> : un découplage entre un développement électronique incrémental sur une plate-forme donnée (en l'occurrence le F/A-18E/F Super Hornet) et un développement parallèle plus long sur une nouvelle plate-forme. À un certain niveau, l'évolution électronique effectuée sur un appareil est transférée sur une nouvelle plate-forme – initialement équipée de manière similaire à l'ancienne, mais disposant d'un potentiel de développement et de caractéristiques générales supérieures – et le processus de développement incrémental continue. Semblable à une mue, ce processus par lequel le « cœur » électronique d'un système se dote d'une nouvelle « carapace » (la plate-forme) est aisément reproductible en France, et pourrait écraser les coûts de développement de nouveaux systèmes d'armes tout en garantissant la poursuite de l'effort de R&T / R&D.

Un troisième point est une réflexion de fond sur les structures opérationnelles, particulièrement en ce qui concerne l'armée de terre<sup>295</sup> – qui dispose d'un véritable « empilement » d'états-majors à vocation tactique dont certains niveaux pourraient être simplifiés, et d'autres devenir des états-majors interarmées à vocation de conduite opérative, mais aussi les autres armées qui elles manquent de structures tactiques : le navire, l'avion ne constituant pas per se des modules de force pertinents dès lors que l'adversaire dispose de moyens défensifs. La nécessité de retravailler au niveau de l'escadron ou de la flottille<sup>296</sup> est inévitable, en particulier dans des contextes de combat littoral ou de lutte contre des systèmes défensifs/de déni d'accès. Plus largement, la structure des armées françaises est encore insuffisamment expéditionnaire, en particulier en ce qui concerne les états-majors. Au vu de la proximité des formats, une réflexion sur les structures de commandement du corps des Marines américain serait de nature à produire des enseignements fructueux, en particulier en termes d'intégration aéroterrestre, un domaine dont les conflits récents ont souligné la nécessité.

Dans tous les cas, de multiples adaptations sont à accomplir, et plus largement une réflexion de fond à conduire sur la nature des concepts d'économie de défense et d'économie de guerre au XXI<sup>e</sup> siècle, ainsi que sur les processus de remontée en puissance en cas de dégradation accélérée de l'environnement stratégique. Il conviendrait également que les armées cessent définitivement de se penser comme des arsenaux ou des catalogues de capacités, pour raisonner purement en termes d'efficacité stratégique, opérative et tactique, la discipline opérative devant en outre faire l'objet d'attentions particulières. L'expérimentation opérative et tactique, par ailleurs, doit être encouragée et des institutions comme l'école de guerre encouragées à en redevenir l'épicentre. Enfin, il importe de rétablir les rapports entre R&T, R&D, industries et armées pour redonner à ces dernières le rôle d'impulsion qu'elles ont aujourd'hui perdu. De manière plus large, c'est la guerre qu'il convient à nouveau de penser pour bien penser la stratégie. À ces conditions, les armées françaises pourront alléger le poids des contraintes budgétaires et surmonter en préservant toute leur efficacité opérationnelle.

**Benoist Bihan**

<sup>294</sup> Briefing au Dubaï Air Show 2011, rapporté par le magazine Aviation Week. Voir <http://www.aviationweek.com/aw/blogs/defense/index.jsp?plckController=Blog&plckBlogPage=BlogViewPost&newspaperUserId=27ec4a53-dcc8-42d0-bd3a-01329aef79a7&plckPostId=Blog%3a27ec4a53-dcc8-42d0-bd3a-01329aef79a7Post%3ae9727358-67a4-4a83-bbc5-1e4f78c47fe1&plckScript=blogScript&plckElementId=blogDest>

<sup>295</sup> BIHAN, Benoist, « Des systèmes combattants. Organiser les forces blindées de demain », *Défense & Sécurité Internationale – Hors Série n°12*, juin-juillet 2010.

<sup>296</sup> Pour plus de détails, voir BIHAN, Benoist « Pour de nouvelles flottilles : organiser les forces navales de demain », *Défense & Sécurité Internationale – Hors Série n°14*, octobre-novembre 2010, et du même auteur « Des opérations d'interface. Une approche amphibie des opérations littorales », *Défense & Sécurité Internationale n°59*, mai 2010.

# LA POLITIQUE ET L'AVENIR DES RESERVES

Le Livre Blanc de la Défense publié en 2008 élabore une politique de défense fondée sur une stratégie de sécurité nationale articulée autour du concept de « résilience ». La « stratégie de sécurité nationale » a pour objectif de « parer aux risques ou menaces susceptibles de porter atteinte à la vie de la nation »<sup>297</sup> dans un contexte de mondialisation caractérisé par des menaces diffuses.<sup>298</sup> Le Livre blanc développe le concept de résilience qui désigne à la fois « la volonté et la capacité d'un pays, de la société et des pouvoirs publics à résister aux conséquences d'une agression ou d'une catastrophe majeures, puis à rétablir rapidement leur capacité de fonctionner normalement »<sup>299</sup> De ce fait, les « défis majeurs auxquels pourront être confrontés les pouvoirs publics appellent une nouvelle organisation, de nouveaux dispositifs et de nouveaux moyens. »<sup>300</sup>

C'est dans cette perspective que la politique d'emploi, la maquette, l'administration<sup>301</sup> et la gestion<sup>302</sup> de la composante réserve ont été renouvelées au cours des années 2009, 2010 et 2011. Aussi, convient-il de s'interroger sur la place et les missions de la réserve militaire au sein du dispositif de défense du pays et ce d'autant plus, à la veille d'une année charnière puisque l'année 2012 sera « une année à bien des égards particulière dans la mesure où elle s'inscrira dans un contexte propre à la réécriture du Livre blanc et sera marquée par des échéances électorales majeures avec des ressources contraintes par la situation économique. »<sup>303</sup>. Dans cette optique, nous étudierons les transformations structurelles et fonctionnelles de la réserve de l'armée de terre.

La réserve est une composante des forces armées constituée de volontaires et destinée à assurer des missions de sécurité (protection, prévention et projection) au même titre que les forces d'active. Il existe deux types de réserve en France: la réserve citoyenne et la réserve opérationnelle. La réserve citoyenne vise à promouvoir l'esprit de défense par rayonnement<sup>304</sup> en s'appuyant sur le réseau professionnel et le charisme des personnalités retenues par l'autorité militaire pour entretenir le lien Armée-nation. La réserve opérationnelle, quant à elle, est une réserve entraînée, disponible et capable d'intervenir en priorité sur le territoire national et éventuellement, en projection extérieure pour des missions de maintien ou de renforcement de la paix. C'est une réserve d'emploi. A ce titre, les réservistes opérationnels reçoivent une formation militaire, perçoivent une solde, sont soumis aux mêmes obligations que les militaires d'active, se voient conférer les mêmes grades et signent un contrat d'engagement (ESR)<sup>305</sup>.

## La modification de la gouvernance des réserves (2010) : un nouveau pilotage pour les réserves

Le fonctionnement institutionnel de la réserve est en proie à des bouleversements notables compte tenu de la mise en place d'une nouvelle gouvernance<sup>306</sup>. Le paysage institutionnel se voit ainsi profondément modifié par la redéfinition du rôle de certaines instances, notamment celui du Conseil Supérieur de la Réserve Militaire (CSRM)<sup>307</sup>, par la création de nouvelles fonctions et la nomination de personnalités pour les exercer ; par la mise en place de nouveaux organismes de

<sup>297</sup>La Documentation Française, *Défense et Sécurité nationale. Le Livre Blanc*, Paris, Odile Jacob, 2008, p.62.

<sup>298</sup> « Les vulnérabilités nouvelles apparues depuis les années 1990 conduisent à mettre au centre de la stratégie de sécurité nationale la protection de la population et du territoire. Ceux-ci apparaissent en effet davantage et directement exposés à des événements portant gravement atteinte à la vie normale de la nation. (...) La protection doit s'exercer face à deux types de risques : les agressions *intentionnelles*, telles que les actes de terrorisme, les attaques informatiques majeures (...) ; les risques *non intentionnels*, tels que les crises sanitaires à forte létalité, les catastrophes naturelles d'intensité nouvelle du fait des évolutions de l'environnement et du climat, enfin les catastrophes technologiques. » La Documentation Française, *Défense et Sécurité nationale. Le Livre Blanc*, Paris, Odile Jacob, 2008, p.70.

<sup>299</sup>La Documentation Française, *Défense et Sécurité nationale. Le Livre Blanc*, Paris, Odile Jacob, 2008, p.64.

<sup>300</sup>La Documentation Française, *Défense et Sécurité nationale. Le Livre Blanc*, Paris, Odile Jacob, 2008, p.71.

<sup>301</sup> Et notamment le principe de « nouvelle gouvernance ».

<sup>302</sup> Gestion des personnels réservistes et gestion budgétaire.

<sup>303</sup>Terre Information Magazine numéro 228, octobre 2011, p.21, « Le mot du CEMAT »

<sup>304</sup>La réserve citoyenne remplit une mission de communication et de relations publiques au profit des forces armées ainsi qu'une mission de sensibilisation et d'information auprès des décideurs civils ou de la jeunesse.

<sup>305</sup>ESR : Engagement à Servir dans la Réserve. La durée de l'ESR est comprise entre un et cinq ans.

<sup>306</sup> Le terme de « gouvernance » désigne la manière dont est gérée, administrée la réserve.

<sup>307</sup>Le Conseil Supérieur de la Réserve Militaire (CSRM) est un organisme chargé d'émettre des avis et des recommandations en ce qui concerne la politique générale des réserves. Il nourrit une réflexion sur le rôle des réserves dans un contexte de réforme militaire et de restructuration des armées mais également une réflexion sur le renforcement du lien Armée-nation et sur le développement des partenariats entre la réserve et le monde de l'entreprise. Il est également chargé d'animer la réserve citoyenne. Le CSRM n'est pas un organisme décisionnaire. C'est un outil de réflexion qui s'attache, d'une certaine façon, à la « philosophie de la réserve », à sa vocation.

pilotage (CDRM et GPRM)<sup>308</sup>. Une nouvelle fonction fait son apparition: celle de Délégué Interarmées aux Réserves (DIAR) qui devient l'interlocuteur unique du ministre de la Défense. L'objectif poursuivi étant de rationaliser l'organigramme en mettant en place une chaîne de décision claire et un dispositif interarmées unifié. Ainsi, le DIAR fédère-t-il l'ensemble de la politique propre aux réserves et prend-il ses ordres directement de l'Etat-major des Armées (EMA). Les délégués aux réserves des trois armées lui sont subordonnés et relaient son action au sein de chaque armée. Pour l'armée de terre, le dispositif est piloté par le général DRAT<sup>309</sup> (qui a une double fonction puisqu'il commande également l'ESORSEM<sup>310</sup>) et s'appuie sur le Pole Réserve Terre.

La question de la place et du rôle du CSRM s'est alors posée avec acuité: jadis, le CSRM était une instance incontournable : œuvrant au niveau interarmées, elle était en charge de la réflexion visant à l'action et de l'organisation de la Journée Nationale du Réserviste (JNR)<sup>311</sup>. De même, la fonction du général secrétaire du CSRM était également remise en question avec l'émergence de nouveaux acteurs. Le détachement progressif ainsi que le ralentissement des productions du CSRM impliquait sa réforme.<sup>312</sup> La gouvernance des réserves a donc été repensée, notamment le rôle et les interactions des différents acteurs en présence, afin de définir les instances de décision et celles chargées du conseil.

Une nouvelle gouvernance budgétaire a également été mise en œuvre en janvier 2010 : Le CEMAT<sup>313</sup> définit la politique d'emploi des réserves de l'armée de terre et détermine les priorités (OPEX, OPINT<sup>314</sup>). Le DRAT assure ensuite le pilotage et l'arbitrage de la ressource budgétaire pour l'emploi de la réserve opérationnelle en fonction des priorités. Dans un contexte d'austérité, le DRAT a pour mission d'optimiser le rapport entre la ressource disponible et les activités des réservistes<sup>315</sup>.

### Un contexte d'austérité : le poids des contraintes budgétaires sur la réserve

Le Livre blanc de 2008 annonçait déjà un « contexte particulièrement difficile » dans lequel « le niveau élevé des besoins contrastait avec la rareté des ressources financières qu'imposait à court terme le nécessaire redressement des finances publiques engagé par le pays. »<sup>316</sup> Concernant les politiques budgétaires relatives à la Défense et s'inscrivant dans le cadre de la RGPP (Révision Générale des Politiques Publiques) et de la LOLF (Loi Organique relative aux Lois de Finances), la réserve est le reflet des contraintes<sup>317</sup> pesant sur les forces armées françaises: restrictions budgétaires, mutualisation des moyens dans une logique de rationalisation et de réduction des coûts. Toutefois, la réserve cristallise également un paradoxe: les programmes prévisionnels prévoient une montée en puissance<sup>318</sup> de la réserve (objectif 2015) dans un contexte de réduction du format des armées. Le budget de la réserve<sup>319</sup> a été touché comme l'ensemble des budgets de l'armée de terre.

La diminution de « l'enveloppe » budgétaire conduit à revoir la gestion des ressources financières et leur affectation. Au mois de juillet 2011, les régiments prennent connaissance du fait que les budgets réserve sont élagués. Dans certains

<sup>308</sup> Un Comité Directeur de la Réserve Militaire (CDRM) présidé par le ministre et composé du CEMA (Chef d'Etat-major des Armées), du DGA (Délégué Général pour l'Armement), du SGA (Secrétaire Général pour l'Administration), du Directeur Général de la Gendarmerie Nationale (DGGN) et du secrétaire du CSRM a été institué en mars 2010. Il assure la gouvernance de la réserve militaire et se penche sur un spectre très large de questions relatives à la politique d'emploi, au volume, au budget, aux missions, à l'organisation, à l'administration, à la gestion du personnel de la réserve en vue de préparer les décisions à prendre dans ce domaine par le ministre.

Le Groupe de pilotage de la Réserve Militaire (GPRM) est chargé de l'application des actions décidées par le ministre sur proposition du Comité Directeur. Véritable « bras armé » du CDRM, il conduit et met en œuvre les actions demandées par le Comité Directeur.

<sup>309</sup> DRAT : Délégué aux Réserves de l'Armée de Terre.

<sup>310</sup> ESORSEM : Ecole Supérieure des Officiers de Réserve Spécialistes d'Etat-major.

<sup>311</sup> La Journée Nationale de la Réserve (JNR) est organisée annuellement. Son rôle est de faire connaître et de promouvoir la réserve en assurant son rayonnement.

<sup>312</sup> Un processus visant à rénover le CSRM a d'ailleurs été initié et se traduira par la création de deux commissions: une commission de concertation et une commission de partenariat. Elément innovant, chaque armée sera représentée au sein de la commission de concertation (l'armée de terre disposera de quatre représentants) et l'emphase sera mise sur les militaires du rang.

<sup>313</sup> CEMAT : Chef d'Etat-major de l'Armée de Terre.

<sup>314</sup> OPEX : Opération Extérieure, OPINT : Opération Intérieure.

<sup>315</sup> Activités traduites en nombre de jours (de convocations) valorisés budgétairement.

<sup>316</sup> La Documentation Française, *Défense et Sécurité nationale. Le Livre Blanc*, Paris, Odile Jacob, 2008, p.285.

<sup>317</sup> Le Livre blanc de la Défense 2008 annonçait déjà l'ampleur des réformes structurelles et fonctionnelles qui allaient être entreprises : « Les formats actuels des forces armées feront l'objet d'une réduction maîtrisée, combinant d'une part les effets de la concentration des implantations territoriales, de la rationalisation des fonctions d'administration et de soutien et, d'autre part la redéfinition des contrats opérationnels. (...) Les nouveaux contrats opérationnels et la reconfiguration des forces ont été définis selon une approche interarmées systématique. Ils conduisent à diminuer le volume de certaines forces et à rééquilibrer les fonctions opérationnelles et les aptitudes visées. » La Documentation Française, *Défense et Sécurité nationale. Le Livre Blanc*, Paris, Odile Jacob, 2008, p.223.

<sup>318</sup> L'objectif au terme de la réforme est d'atteindre l'effectif de 22 000 réservistes en 2015. Il était fixé à 19 500 personnels pour l'année 2009.

<sup>319</sup> Ainsi, à titre d'exemple, le budget de la réserve de l'armée de terre alloué au versement des soldes était de 44 millions d'euros en 2010 et de 39,4 millions d'euros en 2011.

régiments, cela a conduit à l'annulation des week-ends d'instruction des mois de septembre, octobre et novembre. Compte tenu des restrictions budgétaires, l'accent a été mis sur la formation des personnels (session annuelle) à défaut de pouvoir employer les réservistes au début du second semestre civil. La programmation des activités a donc connu des modifications : les activités des réservistes sont contraintes par les ressources financières disponibles. Il ne s'agit plus en somme de faire la même chose avec moins mais de faire autrement. Il convient dès lors de définir des priorités. Pour l'armée de terre, c'est la capacité opérationnelle qui constitue la priorité et la finalité des forces de réserve aussi bien que d'active.

### **La mise en place des GSBdD (2011) : le nouvel administrateur de la réserve**

« Le premier enjeu, pour les armées, est de réussir, dans les prochaines années, la restructuration de leurs soutiens et de leur administration, ainsi que la réduction de leur format. »<sup>320</sup> La mise en place des GSBdD<sup>321</sup> traduit la nécessité de mutualiser les moyens : « La restructuration devra porter en priorité sur les structures de soutien et d'administration, souvent redondantes, dispersées, cloisonnées et inadaptées aux engagements des forces. »<sup>322</sup> L'armée de terre a initié des restructurations dès l'année 2009. A la veille de l'année charnière que constitue l'année 2012, l'essentiel de la réforme militaire a été accomplie mais demande à présent une familiarisation, une acculturation et une stabilisation. Une familiarisation car cela a engendré des procédures nouvelles et introduit de nouvelles pratiques.

Un des défis inhérents à la mise en place des GSBdD sera d'améliorer l'efficacité des processus de gestion et d'administration de la réserve au moment où l'armée s'est engagée dans une profonde restructuration des systèmes d'information (logiciels Concerto et Chorus) relatifs aux ressources humaines (gestion des carrières du personnel et de leur solde). La simplification des procédures (versement des soldes, convocations des personnels, rendez-vous pour la visite médicale annuelle, commandes de matériel) est un enjeu pour introduire davantage de souplesse dans la gestion des réservistes et éviter une centralisation excessive source de pesanteurs responsables d'un allongement des délais de traitement.

La création des BdD<sup>323</sup>, c'est-à-dire le passage à un nouvel échelon de gestion, s'est aussi traduite par une refonte de la carte militaire et donc une nouvelle répartition territoriale des implantations militaires. La mise en place des GSBdD a considérablement modifié la répartition des structures militaires sur le territoire ce qui a eu une incidence directe sur la réserve. En effet, certains régiments ont été fermés donc leur compagnie de réserve dissoute<sup>324</sup> ou bien transférée<sup>325</sup>. La période actuelle est donc marquée par les dissolutions, les transferts et la réorganisation complète de la composante réserve. La nouvelle carte militaire qui se dessine n'est pas sans susciter des interrogations quant à l'émergence possible de « déserts militaires », des zones délaissées du fait d'un retrait des effectifs et de la fermeture des casernes qui autrefois assuraient à l'armée une visibilité, une présence quotidienne et un ancrage territorial.

D'autre part, les restructurations ont des effets directs sur la gestion des ressources humaines au sein de l'armée de terre : les déperditions en termes d'effectifs (non-renouvellement de contrats) suite aux transferts sont inévitables car la population réserviste est une population locale. Or les dissolutions et les transferts de régiments participent à un climat d'incertitude qui affecte directement les décisions des réservistes. On note en effet plus de départs alors qu'au même moment, les recrutements diminuent (sauf pour la catégorie des militaires du rang qui demeure stable). Le solde départs-arrivées n'est donc pas équilibré ce qui appelle une vigilance accrue de la part des autorités militaires. La préservation des effectifs est un enjeu.

### **La gestion des ressources humaines dans la réserve : la manœuvre RH réserve**

La gestion des ressources humaines dans la réserve est relativement complexe car elle doit tenir compte de trois paramètres : le degré de qualification du personnel, le nombre de postes à pourvoir et le nombre de jours d'activité. La population réserviste est en outre une population « volatile » : les réservistes devant concilier activité professionnelle, vie familiale et engagement militaire, la disponibilité des personnels est une problématique cruciale. En effet, la réserve repose sur le volontariat.

<sup>320</sup>La Documentation Française, *Défense et Sécurité nationale. Le Livre Blanc*, Paris, Odile Jacob, 2008, p.237.

<sup>321</sup> GSBdD : Groupement de Soutien Base de Défense.

<sup>322</sup>La Documentation Française, *Défense et Sécurité nationale. Le Livre Blanc*, Paris, Odile Jacob, 2008, p.237.

<sup>323</sup>BdD : Bases de Défense.

<sup>324</sup>C'est notamment le cas de la cinquième compagnie du 43ème régiment d'Infanterie de Lille, régiment qui est devenu un GSBdD.

<sup>325</sup>C'est le cas de la compagnie de réserve du 13ème RDP (Régiment de Dragons Parachutistes) de Dieuze qui a pris ses quartiers à Sauge (près de Bordeaux).

La manœuvre ressource humaine actuelle vise à constituer et entretenir une réserve d'emploi en mesure de répondre aux besoins opérationnels de l'armée de terre. Pour ce faire, le modèle RH réserve est calqué sur les besoins fonctionnels de l'armée de terre : il prévoit donc une réduction des effectifs soles (de soutien général) au profit d'une meilleure répartition en unités (régiments) ou en état-major (sous forme de compléments individuels). L'objectif est également de pouvoir disposer de réservistes capables de s'engager non plus cinq jours (durée minimale) mais au moins trente jours par an voire même jusqu'à deux cents jours dans certains cas.

Les efforts se concentreront sur le recrutement de jeunes gens issus de la société civile (génération JAPD) et les EVAT<sup>326</sup> quittant le service. Il s'agira en outre de mener les restructurations en préservant au mieux les effectifs. Le recrutement et la fidélisation des réservistes constituant des enjeux prioritaires, une rénovation de la maquette des formations et des parcours a permis d'améliorer la lisibilité et l'attractivité des cursus de la réserve en assurant une cohérence générale au dispositif : la progression se fait par étapes successives ce qui encourage l'assiduité des personnels.

Une nouvelle voie de formation des officiers en recrutement direct a été ouverte (FIOR 2<sup>327</sup>) : Il s'agit de diversifier les modes d'accès à la réserve en privilégiant les passerelles en direction de la société civile tout en proposant de réelles perspectives d'évolution au sein de l'institution. La formation dispensée dans la réserve se veut progressive et évolutive. La FMIR<sup>328</sup> constitue la base commune à tous les personnels. Elle permet l'acquisition de savoir-faire tactiques et techniques ainsi qu'une première acculturation à l'institution. D'une durée de deux semaines, cette formation permet de convertir des civils en militaires. Puis les militaires du rang valident successivement des certificats (CAME<sup>329</sup>, CATE<sup>330</sup>) qui s'apparentent à des brevets d'aptitude pour s'élever dans la hiérarchie. Les personnels aptes sont alors orientés vers la FIE<sup>331</sup> pour devenir sous-officiers puis vers la FIOR 1 pour devenir officiers.

### La politique d'emploi des réservistes : un recentrage sur la capacité opérationnelle

En 2008, le Livre blanc indiquait que : « La professionnalisation et les réductions de format des armées rend(aient) plus que jamais nécessaire le franchissement d'un seuil dans la constitution d'une réserve, si nécessaire moins nombreuse, mais plus spécialisée, mieux formée et mieux intégrée dans le dispositif militaire. »<sup>332</sup> Et le CEMAT de pointer en octobre 2011 que « la révision du Livre blanc nous engage à mener une réflexion sur notre contribution à la protection du territoire national incluant un réexamen complet de l'emploi de nos réservistes. »<sup>333</sup>

La politique d'emploi des réservistes est marquée à la fois par le recentrage et la convergence des règles d'emploi de la composante sur celle de l'armée d'active : Le cadre de référence dans lequel s'inscrivent toutes les mesures actuelles relatives à la réserve est celui d'une réserve d'emploi, disponible et entraînée, et qui participe activement aux missions de l'armée de terre dans une logique d'intégration aux forces d'active et d'optimisation de l'emploi de cette ressource.

Il s'agit d'une réserve professionnelle<sup>334</sup> et opérationnelle<sup>335</sup> qui doit permettre d'engager des personnels ayant le même niveau de compétence que les militaires d'active. L'objectif étant que la réserve représente 15% des effectifs engagés annuellement pour les MISSINT. La réserve est nécessaire au fonctionnement de l'armée de terre : ressource indispensable, elle permet de faire face à la concomitance des opérations, à des pics d'activité ou de répondre à un

<sup>326</sup>EVAT : Engagé Volontaire de l'Armée de Terre. Personnel de l'armée de terre qui signe un premier contrat d'une durée de trois à cinq ans, renouvelable successivement.

<sup>327</sup>FIOR 2 : Formation Initiale des Officiers de Réserve 2. Elle permet de recruter des jeunes gens issus du civil ayant un niveau Master 2 (étudiants ou jeunes professionnels). Ces derniers suivent alors une formation d'un mois aux Ecoles de Saint-Cyr-Coëtquidan et à l'issue, peuvent choisir entre la voie commandement et la voie état-major.

<sup>328</sup>FMIR : Formation Militaire Initiale du Réserviste. Elle constitue un passage obligé hormis pour les participants à la FIOR 2.

<sup>329</sup>CAME : Certificat d'Aptitude Militaire Élémentaire.

<sup>330</sup>CATE : Certificat d'Aptitude Technique Élémentaire.

<sup>331</sup>FIE : Formation Initiale à l'Encadrement. D'une durée de deux semaines, cette formation se déroule à l'Ecole Nationale des Sous-Officiers de Saint-Maixent.

<sup>332</sup>La Documentation Française, *Défense et Sécurité nationale. Le Livre Blanc*, Paris, Odile Jacob, 2008, p.244.

<sup>333</sup>Terre Information Magazine numéro 228, octobre 2011, p.21, « Le mot du CEMAT ».

<sup>334</sup>« La réserve opérationnelle doit se détacher définitivement de l'image de la réserve de l'armée de conscription. » La Documentation Française, *Défense et Sécurité nationale. Le Livre Blanc*, Paris, Odile Jacob, 2008, p.244.

<sup>335</sup>« La politique des réserves, le recrutement, la gestion, les missions doivent s'adapter à la nature des opérations qui seront demandées aujourd'hui et demain aux forces armées. » La Documentation Française, *Défense et Sécurité nationale. Le Livre Blanc*, Paris, Odile Jacob, 2008, p.244.

besoin d'expertise particulière. Composante à part entière des forces armées, la réserve doit être intégrée car elle a vocation à agir en renfort<sup>336</sup> pour assurer la continuité de la mission des forces armées.

La réserve est organisée en UER<sup>337</sup> (compagnie, escadron) : Les UIR (Unités d'Intervention de Réserve), au nombre de 57, sont destinées à servir en priorité sur le territoire national en MICAT (Missions Communes à l'Armée de Terre). Les USR (Unités Spécialisées de Réserve), elles, sont amenées à servir en priorité sur des missions relevant de leur métier principal (circulation routière, génie, renseignement, transport, artillerie avec mortier) et en MICAT si besoin est. Il en existe 23. Il faut également compter les compléments individuels<sup>338</sup> dont la vocation est de servir en état-major ou en régiment. Ils représentent environ 4500 personnels.

L'emploi des réservistes de l'armée de terre s'inscrit dans le cadre de la sécurité du territoire national toutefois, la contribution des réservistes en OPEX est recherchée. Les réservistes participent donc à des MISSINT<sup>339</sup> : plan Vigipirate, lutte contre les feux de forêt (plan Héphaïstos), renfort en Bretagne. Les missions sont d'ailleurs parfaitement réalisées mais connaissent un léger tassement de la participation qui appelle la vigilance. La complémentarité entre les unités de réserve et les unités d'active est aujourd'hui avérée.

### Les réservistes, l'entreprise et l'armée : une équation juridique complexe

Le statut juridique du réserviste est amené à évoluer. L'emploi des réservistes doit en effet permettre une plus grande réactivité pour faire face à des événements climatiques susceptibles de paralyser les infrastructures du pays<sup>340</sup>. Toutefois, la mise en place d'un tel dispositif implique la nécessité de faire changer la loi pour améliorer la relation qui lie le réserviste à son employeur et pour garantir sa disponibilité :

« Le recrutement de la réserve doit en outre être encouragé, en assurant les aménagements juridiques et pratiques autorisant les interruptions de vie professionnelle qui en résultent. Ces mesures concernent le réserviste lui-même, mais aussi son employeur, et la société dans son ensemble. En tout état de cause, une activité dans la réserve opérationnelle ne devrait pas entraîner une diminution de revenu des réservistes. Dans l'hypothèse où la solde versée serait inférieure au revenu de l'activité professionnelle, une compensation devra être prévue. Par ailleurs, les blocages culturels de notre société doivent être surmontés. Ainsi, une proportion trop importante de réservistes dissimule son engagement à son employeur, public ou privé. Il est pour le moins anormal qu'il faille se cacher pour servir son pays. Il faut valoriser le rôle des réservistes et mieux assurer son acceptabilité dans les entreprises et les administrations. Dans le même esprit, les employeurs ne doivent pas subir de préjudice financier disproportionné lors des engagements. Des partenariats entre les entreprises ou les collectivités publiques et le ministère de la Défense devront faciliter et valoriser l'engagement des réservistes. »<sup>341</sup>

Comment rendre la réserve plus attractive auprès des employeurs afin de faciliter l'emploi « militaire » des réservistes ? Les contraintes inhérentes à la présence de réservistes au sein de l'entreprise sont principalement d'ordre économique (périodes d'absence, gestion des préavis, effets sur la production).

Bien souvent, les activités dans la réserve se font à l'insu de l'employeur, le salarié réserviste préférant taire son engagement militaire. L'armée cherche donc à développer des partenariats avec les entreprises sous forme de « convention de soutien à la politique de la réserve militaire ». Ce type de convention conclue entre le Ministère et les entreprises offre des avantages économiques directs et permet l'attribution d'un label « partenaire de la Défense ». Un prix de la réserve militaire qui récompense les entreprises mettant en place des dispositions concrètes pour faciliter les activités des salariés réservistes est également décerné.

<sup>336</sup> « Les forces armées encourageront les recours aux réservistes agissant soit en renfort des unités d'active, soit au sein d'unités constituées sur le territoire national, au titre de la fonction de protection, soit, dans la mesure du possible, en opérations extérieures. Leur emploi dans des fonctions où leur expertise spécialisée peut être mise à la disposition d'un commandement de haut niveau sera encouragé. » La Documentation Française, *Défense et Sécurité nationale. Le Livre Blanc*, Paris, Odile Jacob, 2008, p.244.

<sup>337</sup> UER : Unité Élémentaire de Réserve.

<sup>338</sup> Par exemple : OAR (Officier Adjoint Réserve) en régiment ou officier traitant au BOI (Bureau Opérations Instruction).

<sup>339</sup> MISSINT : Missions Intérieures.

<sup>340</sup> Enneigement du périphérique parisien par exemple, durant la période des fêtes de fin d'année. Voir : SENAT, Rapport d'information n° 650 (2010-2011), *Pour une réserve de sécurité nationale*, BOUTANT Michel, GARRIAUD-MAYLAM Joëlle

<sup>341</sup> La Documentation Française, *Défense et Sécurité nationale. Le Livre Blanc*, Paris, Odile Jacob, 2008, p.245.

La question des contreparties financières est au cœur du débat<sup>342</sup> : quelles mesures compensatrices accorder aux entreprises en guise de dédommagement pour que les employeurs soient plus enclins à adhérer au principe de la réserve opérationnelle ? Parmi ces mesures potentielles figurent l'octroi d'avantages fiscaux, la baisse des charges sociales, la prise en charge financière par l'Etat des remplaçants (intérimaires) et la possibilité de suivre une formation qualifiante au sein de l'institution militaire.

L'idée d'une formation prise en charge par l'armée et profitable à l'entreprise est une piste jugée intéressante : certains secteurs (logistique, transports, BTP) bénéficieraient de ces formations directement transposables (mécanique, construction, permis PL) dans une logique de synergie civilo-militaire. L'idéal serait que les deux parties définissent conjointement le contenu de la formation en fonction des besoins de l'entreprise : formations techniques, formation de secourisme, éventuellement formation au management ou à la gestion d'équipe dans l'optique d'un transfert de savoir-faire militaire.

### **Le nouveau dispositif d'alerte « TN 800 » : pour une réserve réactive**

Le TN 800 est un nouveau dispositif d'alerte propre à la réserve opérationnelle de l'armée de terre. Il est destiné à être déployé sur le territoire national. Le TN 800 s'apparente à l'extension du dispositif « alerte guépard » à la réserve. Ce dispositif recentre donc les missions de la composante réserve sur l'opérationnel et la capacité d'engagement, finalité ultime des forces armées. Pour le DRAT, le TN 800 « est une formidable opportunité pour tous ceux qui souhaitent servir leur pays dans des conditions d'emploi réactives, réalistes et exigeantes. »<sup>343</sup>

Le TN 800 va permettre de « renvoyer à nos compatriotes une image valorisée de la réserve au moment où les réservistes sont parfois jugés peu 'visibles', malgré des engagements bien réels dans le cadre des missions intérieures (MISSINT), comme VIGIPIRATE, et aussi, dans une moindre mesure, en opérations extérieures. Cette mission de mise en alerte confiée aux unités de réserve montre bien la primauté faite à l'engagement opérationnel des réservistes (...) Plus personne ne doit donc parler de 'réservistes de confort', si jamais la formule a été employée ! Nos réservistes sont avant tout des 'opérationnels', volontaires, qui aspirent à l'emploi. Avec ce dispositif d'alerte sur le territoire national, ils sont bien au cœur de leur engagement militaire. »<sup>344</sup>

Son but est en effet de prévoir l'action simultanée de 800 réservistes en cas de crise majeure sur le territoire national en complément des unités permanentes de l'armée de terre. Les unités en alerte rempliraient des missions de sécurité générale ou de sécurité civile. Ce dispositif repose sur un principe de réactivité: les unités en alerte doivent être capables d'intervenir dans un délai de quarante-huit heures sur une durée n'excédant pas huit jours. Ce dispositif a un caractère permanent, il vise à prévoir la gestion de crises de grande ampleur susceptibles de se dérouler sur le territoire national et requérant la mise en place et la coordination de moyens conséquents. Il a été mis en place au début du mois de juillet 2011<sup>345</sup>.

La désignation des personnels ne peut s'effectuer que sur la base d'un volontariat et d'une disponibilité. Le personnel désigné pour une durée d'une semaine ou d'un mois doit être en mesure, en cas de déclenchement de l'alerte, de rejoindre dans les plus brefs délais le lieu de rassemblement.

La mise en œuvre du TN 800 suscite toutefois des questions et nécessite des ajustements : Tout d'abord une information en direction des personnels afin de susciter le volontariat est nécessaire et doit être réitérée. Cet aspect est important car le TN 800 n'est pas perçu comme une mission attrayante et les modalités tout comme les enjeux n'ont pas encore été intégrés. D'autre part, un contrôle régulier doit être effectué par téléphone, au niveau régimentaire, pour s'assurer de la disponibilité effective des personnels d'astreinte ainsi que des exercices (et donc des convocations), ce qui suppose une contrainte organisationnelle supplémentaire.

### **La réserve citoyenne : une réserve amenée à évoluer**

<sup>342</sup>Ministère de la Défense, Rapport de l'Observatoire Social de la Défense, *Les employeurs et la réserve*, juin 2004.

<sup>343</sup>Général de brigade Pierre Vuillaume, DRAT. *Terre Information Magazine*, numéro 227, septembre 2011, Editio, p.3.

<sup>344</sup>Idem.

<sup>345</sup>La mise en œuvre du TN 800 s'effectue au niveau de chaque brigade qui doit être à même de fournir un certain volume. Conformément au principe de subsidiarité, c'est la brigade qui définit le contrat opérationnel pour chaque régiment, mais la mise en œuvre dans le détail est assurée en interne par chaque corps. La responsabilité est notamment exercée au niveau du Commandant d'Unité (CDU) de l'unité de réserve. La réserve d'alerte prévue dans le cadre du TN 800 est armée par la brigade en effectuant la somme des contributions de chaque régiment. Les missions principales des unités de réserve ne sont pas pour autant annulées au profit de cette nouvelle disposition: il s'agit d'une capacité supplémentaire à prendre en charge.

Outre la constitution d'une réserve d'emploi, le Livre blanc 2008 préconisait : « la refonte de la réserve citoyenne » dans le cadre de l'encouragement du volontariat au profit de la collectivité, car celle-ci « pâtit d'un manque de visibilité et de clarté des objectifs qui lui sont assignés. »<sup>346</sup> Le Livre blanc envisageait notamment que : « Ces volontaires pourraient contribuer à l'encadrement de la JAPD, être sollicités en cas de besoin massif sur le territoire national à l'occasion d'une crise et participer aux actions permettant de faire connaître les armées et les différents services, forces et administrations contribuant à la sécurité nationale. Il pourrait également être fait appel à ces volontaires lors des commémorations nationales. »<sup>347</sup>

Le sujet est à l'étude et une réflexion sur la réserve citoyenne visant à lui conférer un rôle en appui de la réserve opérationnelle est actuellement en cours. Il s'agirait en substance de ne pas cantonner les réservistes citoyens exclusivement à leur fonction de « relai » auprès de l'opinion publique, et d'autre part, de les positionner sur des domaines spécifiques.

L'image du réserviste citoyen demeure floue, c'est une figure méconnue. Souvent défini par la négative, le réserviste citoyen serait un réserviste qui ne disposerait pas du temps suffisant pour s'investir ou qui n'éprouverait pas un goût prononcé pour l'action, à la différence de son homologue dans l'opérationnelle. Le réserviste citoyen est un agent d'influence et de rayonnement. Cette personnalité se voit décerner un grade (honorifique) et confier une mission dont le spectre est très large. Son action est « libre » et son approche personnelle, il dispose donc d'une grande marge de manœuvre. Se pose le problème de la formation de cette réserve et du contenu de ses interventions. L'absence de formation unifiée est problématique. De même, il n'existe pas de moyens d'évaluer l'efficacité de cette réserve car son appréciation reste très subjective.

### **Une réserve repensée à la veille de la révision du Livre Blanc**

Dans le cadre de la révision du Livre blanc, se pose la question de la redéfinition des missions de la réserve. Quelle(s) mission(s) pour la réserve ? Plusieurs travaux sont actuellement menés pour redéfinir le rôle de la réserve citoyenne et de la réserve opérationnelle 2 (RO2)<sup>348</sup>. La participation des réservistes aux politiques publiques d'insertion<sup>349</sup> est également envisagée. Ce foisonnement d'études doit stimuler un débat sur la vocation de la réserve. Quelle est la vocation de la réserve de 2012 et a fortiori de la réserve de 2015 ?

La réserve devra relever de nombreux défis dans un avenir proche, des défis à la hauteur de ses ambitions : optimiser l'emploi de cette composante pour remplir le contrat opérationnel de l'armée de terre. La mise en place de GSBdD a constitué une révolution, la nouvelle gouvernance des réserves une innovation. Comme dans tout processus de réforme, le temps des ajustements succède à celui des transformations afin de permettre une stabilisation et une pérennisation du système. Les changements étant nombreux et concomitants, cela génère un climat d'incertitude, de surcroît dans un contexte économique et géopolitique difficile et à la veille d'élections présidentielles. Aussi, l'ensemble des acteurs de la Défense doivent-ils trouver leurs repères dans un environnement marqué par de fortes contraintes, mais la force des armées ne réside-t-elle pas dans leur capacité d'adaptation ? La politique des réserves est résolument tournée vers l'avenir. C'est d'ailleurs à la France que reviendra la présidence du Comité des réserves de l'OTAN en 2012-2014.

**Alicia Paya Y Pastor**

<sup>346</sup> La Documentation Française, *Défense et Sécurité nationale. Le Livre Blanc*, Paris, Odile Jacob, 2008, p.305.

<sup>347</sup> La Documentation Française, *Défense et Sécurité nationale. Le Livre Blanc*, Paris, Odile Jacob, 2008, p.306.

<sup>348</sup> La Réserve Opérationnelle de deuxième niveau (RO2) est composée des anciens militaires d'active, de carrière ou sous contrat qui sont automatiquement versés à leur départ dans la réserve pour une durée de cinq ans. La redéfinition de l'emploi de la RO2 viserait à améliorer le suivi de cette réserve dont on perd souvent la trace deux ou trois années après radiation de l'active mais qui présente l'avantage d'être une ressource formée.

<sup>349</sup> L'emploi notamment de réservistes au sein des EPIDe (Etablissements Publics d'Insertion de la Défense) et dans le cadre de la lutte contre l'illettrisme et des chantiers d'intégration.