

## Eléments de réflexion sur la réforme comme chantier permanent

Depuis un peu plus de vingt-cinq ans, la défense de la France connaît un double mouvement qui l'affecte en profondeur. Les fondements sur lesquels elle reposait depuis le début des années soixante ont été revus. L'outil militaire qui en était la traduction a été restructuré. Avec, en toile de fond, la question du rôle de notre pays comme puissance militaire et maritime, dans le nouveau contexte européen et international, et des efforts qu'il est prêt à consentir<sup>1</sup>.

Jusqu'aux années quatre-vingt dix, l'environnement international était marqué par la Guerre froide. Le modèle de défense était assez stable. Il reposait, en même temps, sur une priorité politique, une traduction budgétaire, et un consensus public sur les questions de défense. Trois piliers fortement articulés composaient notre système de défense : l'indépendance nationale, la dissuasion, la conscription.

Ont suivi vingt ans de contradictions au moins apparentes (l'Europe de la défense, l'OTAN, la dissuasion), de programmations militaires jamais menées à terme, de contractions budgétaires et d'effectifs en tendance longue. Dans un contexte d'interventions extérieures en nombre croissant. De la défense des frontières à la défense sans frontières<sup>1</sup>.

Il est vrai que deux grands moments se dégagent depuis les années 1990, de part et d'autre du 11 septembre 2001. De 1989 à 2001, c'est l'immédiat après-guerre froide et ses enjeux : parer à la déstabilisation de l'Europe, faire l'Europe de la défense sans défaire l'OTAN, intervenir à l'extérieur de nos frontières, dans le Golfe et en Europe. Depuis 2001, c'est la lutte contre le terrorisme, les dangers de la prolifération, les interventions plus lourdes encore, dans des coalitions de circonstance ou non, comme en Afghanistan ou en Libye.

La crise des fondements<sup>2</sup> vient de la disparition ou de la dissipation de l'ennemi aux frontières, d'une mondialisation qui touche les Français plus que d'autres, parce qu'elle est marquée par le double recul, de l'Etat au sein de la sphère intérieure, et celui des relations entre Etats dans la sphère extérieure, et par le rôle singulier d'une puissance américaine encore incomparable, mais dont le centre de gravité des interventions s'éloigne de l'Europe.

Avec trois évolutions essentielles pour notre défense.

La première fait passer le système de la défense nationale à la défense, du *Livre blanc* de 1972 à celui de 1994, puis de la défense à la défense et à la sécurité nationale, de celui de 1994 à celui de 2008<sup>3</sup>. La rédaction d'un nouveau *Livre blanc* qui porte également sur la défense et la sécurité nationale a été décidée dès le lendemain des élections présidentielles de mai 2012<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Tristan Lecoq « De la défense des frontières à la défense sans frontières » in *Historiens et géographes* n° 423, juillet 2013

<sup>2</sup> Lucien Poirier *La crise des fondements* Paris, Economica 1994

<sup>3</sup> *Livre blanc sur la défense nationale* Paris, CEDOCAR 1972 (tome 1) et 1973 (tome 2), *Livre blanc sur la défense* Paris, La documentation française, 1994, *Défense et sécurité nationale. Le livre blanc* Paris, Odile Jacob/La documentation française, 2008

<sup>4</sup> « Pour préparer l'avenir, les travaux du *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale*, engagés cet été, seront achevés à la fin de l'année, ouvrant la voie à une nouvelle loi de programmation militaire qui sera soumise au Parlement en 2013. » Communiqué du Conseil des ministres du 22 août 2012 (site du Premier ministre). Le dernier *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale* a été remis au Président de la République le 29 avril 2013, au terme de travaux réalisés dans un contexte difficile lié aux conditions de son écriture, aux contraintes budgétaires et aux opérations de

La deuxième conduit la France de l'indépendance nationale à l'autonomie stratégique, c'est-à-dire à l'interdépendance des systèmes d'alliances ou au sein des coalitions qui en seraient issues.

La troisième voit la projection extérieure l'emporter, avec des phases de palier, sur la protection du territoire, avec des tensions entre intérêts vitaux, intérêts stratégiques et intérêts de puissance.

Il est inutile de se cacher derrière les mots : notre défense est à la fois en réforme permanente et en crise permanente. La force qui la pousse au changement provient, souvent, non pas de décisions nationales, mais de l'accélération du rythme et de l'évolution des enjeux extérieurs. Il est bien évident, enfin, que la crise économique, financière et budgétaire que connaît l'Europe depuis 2008 joue dans ces domaines un rôle essentiel, à la mesure de l'état des finances publiques et des contraintes liées aux dépenses militaires, en France et chez nos alliés.

Nos priorités militaires font, dès lors, l'objet d'un recalage permanent : vingt-deux ans entre le *Livre blanc* de 1972 et celui de 1994, quatorze ans entre ce dernier et celui de 2008, un peu plus de quatre ans ensuite pour aboutir à celui de 2013, moins si l'on compte l'importance du travail d'actualisation rendu public en novembre 2011<sup>5</sup>.

C'est la réforme, intellectuelle et militaire, comme chantier permanent. De ces vingt ans de réformes, quelques grands traits émergent : une nouvelle organisation de la défense, un nouvel outil militaire, un nouveau champ d'interventions extérieures<sup>6</sup>.

## **1. Une nouvelle organisation de la défense : le resserrement politique et le recalage des priorités**

Les institutions de la Vème République sont marquées par une ligne directrice très claire, qu'on peut résumer en trois phrases : subordination du militaire au politique, très cadrée sous le général de Gaulle, différente aujourd'hui ; primauté de l'exécutif, avec une compétence et des initiatives croissantes du Parlement ; prééminence du Chef de l'Etat en matière de défense et de sécurité nationale. Avec deux contraintes nouvelles : le contrôle du Parlement sur l'exécutif en politique intérieure, et l'engagement dans des forces coalisées en politique extérieure<sup>ii</sup>.

### **Les institutions et la défense : un resserrement administratif et politique**

Chef de l'Etat, chef des Armées, à ce titre autorité opérationnelle du Chef d'état-major des Armées le Président de la République est aussi, depuis le dernier quinquennat, le chef des services de renseignement, dans le cadre d'un « resserrement » administratif et politique de long terme (2002-2012) marqué par une forte accélération de moyen terme (2007-2012) et une tension croissante de court terme (2010-2012), véritable marque du dernier quinquennat.

Le Président de la République est en effet, depuis 2002, la clef de voûte non seulement de la défense, mais aussi de la sécurité intérieure et de la sécurité extérieure du pays. Dès l'été 2002 sont mises en chantier trois lois de programmation, pour la défense, la sécurité intérieure, la justice. Un Conseil de sécurité intérieure, pendant du Conseil de défense et présidé comme ce dernier par le Chef de l'Etat, est institué.

---

l'armée française au Mali. La loi de programmation militaire pour les années 2015-2019 qui en est la traduction a été votée par le Parlement.

<sup>5</sup> Le document d'actualisation du *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale* est consultable sur le site du ministère de la défense

<sup>6</sup> Les développements qui suivent s'appuient sur une lecture attentive de l'ouvrage de référence de Louis Gautier *La défense de la France après la Guerre froide. Politique militaire et forces armées depuis 1989* Paris, PUF 2009

Le renseignement, premier front de la lutte contre les terroristes et priorité du *Livre blanc* de 2008 réaffirmée avec force et constance depuis, fait l'objet d'efforts budgétaires, de concentrations administratives, de coordination au plus haut niveau de l'Etat<sup>iii</sup>.

De 2007 à 2012, l'accent est ainsi mis sur la sécurité nationale. Un coordinateur du renseignement est nommé à l'Elysée. L'autorité opérationnelle du Chef de l'Etat est assumée et assurée « rênes courtes ». Le *tempo* s'accélère à partir de 2010 : un seul Conseil de défense et de sécurité nationale, la réforme des Armées à marche forcée, l'importance croissante des opérations extérieures. Le terrorisme qui n'est plus seulement arrière-plan ou toile de fond, mais menace majeure, à l'extérieur et à l'intérieur de nos frontières, comme le montre la crise terroriste de janvier 2015.

Même si le monde « politique » et le monde « militaire » demeurent tels qu'ils sont, fondés sur des cultures différentes, s'exprimant de façon différente, ne s'inscrivant pas dans un seul et même paysage, le travail en commun dans la gestion des crises, les responsabilités partagées dans les opérations extérieures, la gestion administrative, budgétaire, opérationnelle des questions de défense ont à la fois rapproché les deux mondes et normalisé leurs relations.

L'évolution du cadre et du contexte de la défense a conduit cependant à une réappréciation du rôle des militaires dans son organisation générale.

Jusqu'en 1990, c'était la garde au Rhin étendue jusqu'à la frontière orientale de la République fédérale, et la protection du territoire national. Mission essentielle pour l'Armée de Terre, dont l'organisation reflétait l'identification à un territoire (divisions militaires du territoire, défense opérationnelle du territoire...). Protéger le territoire national, ce que nos armées n'avaient pas fait en 1940, avec la double assurance de la force de frappe et de l'OTAN.

Dans les années 1990-2000, l'accent fut mis sur la projection : le Golfe, les Balkans, l'Afrique. Avec une double incertitude, sur la dissuasion et sur la conscription, dont le *Livre blanc* de 1994, rédigé pendant la cohabitation (1993-1995), est le témoin et un « nouvel équilibre » entre la dissuasion et l'action la formule retenue, après des heures de travail rédactionnel entre les parties concernées et des allers-retours nombreux au sein de l'exécutif.

Un troisième temps voit une nouvelle répartition entre la dissuasion, la projection et la protection, et l'accent est mis sur une mission à la fois militaire et non-militaire, comme l'est la fonction « anticipation » qui couvre, entre autres, le domaine du renseignement. Cette évolution permet de comprendre comment les missions de nos forces armées s'intègrent à la manœuvre générale de sécurité intérieure et extérieure, dans le contexte d'une transformation en profondeur non de nos alliances mais du cadre militaire de leur exercice, comme le montrent ce qu'il advient des relations transatlantiques et de leur bras armé, l'OTAN.

Dans le contexte, aussi et surtout, où le terrorisme, sous toutes ses formes, à l'extérieur du territoire national ou sur notre sol, devient une menace permanente.

On voit bien, dans ces conditions, comment notre pays a pu passer de la défense nationale (1972) à la défense (1994), puis de la défense à la défense et la sécurité nationale (2008 et 2013). Les vingt dernières années de cette évolution de long terme s'inscrivent dans l'histoire de l'après Guerre froide et se distinguent cependant dans l'émergence d'une organisation nouvelle de la défense nationale. Suite à la réforme des Armées, là où les militaires étaient les seuls en 1972, ils sont les premiers en 1994 et les uns parmi d'autres, en 2008 comme en 2013. De la distinction à l'indistinction.

La réforme des Armées devient un chantier permanent.

## **Le chantier de la réforme des armées : un questionnement permanent**

D'un premier cycle de dix ans (1991-2001), on retiendra trois caractéristiques : une prudence politique, stratégique et militaire des premières années ; deux cohabitations (1993-1995, puis 1997-2002) qui couvrent plus de la moitié de la période considérée ; la mise en route d'un chantier qui se poursuit dans les dix ans qui suivent, jusqu'à nos jours<sup>iv</sup>.

La période 1990-1995 est essentielle : guerre du Golfe, implosion de l'URSS, guerre dans les Balkans. Les réformes y sont conduites sous une triple pression : tirer les leçons de la guerre du Golfe, résister aux « dividendes de la paix », construire un nouveau système de sécurité en Europe, dans le cadre des institutions et des alliances existantes. Avec un consensus sur la dissuasion, la conscription, l'Alliance atlantique.

De ces années, le « moment Joxe » se distingue par le caractère volontaire des mesures prises (renseignement, capacités, réorganisation) dans un cadre marqué par l'incertitude du contexte international, la nécessité de l'évolution des alliances, le poids des décisions sans visibilité<sup>7</sup>.

L'état des lieux en 1995 : la dissuasion maintenue sous condition de « stricte suffisance », les progrès de la défense de l'Europe et la croissance des opérations extérieures, une armée « mixte » et une réforme militaire inachevée. Le témoin de ces années : le *Livre blanc* de 1994, produit d'hybridation de l'immédiat après-guerre froide et de la cohabitation.

Une nouvelle phase s'ouvre en 1995, à la suite des élections présidentielles. Elle commence avec la reprise des essais nucléaires, se poursuit avec la suspension du service national, s'affirme avec la participation au comité militaire de l'OTAN. Un nouveau modèle d'armée est défini. Mais les essais sont un échec diplomatique, les priorités peu claires entre l'Europe de la défense et l'OTAN, et c'est un gouvernement de cohabitation qui accomplit la professionnalisation.

En 2002, le bilan est contrasté. La professionnalisation est achevée mais à coûts croissants, et au prix d'un vide dans les relations entre la défense et la société. Le rôle de premier plan de nos armées dans la maîtrise des conflits est incontestable : ainsi en Bosnie et au Kosovo, mais la chaîne opérationnelle est désormais interalliée. L'industrie de défense, consolidée, est soumise aux aléas de textes législatifs (programmation, budgets) jamais respectés<sup>v</sup>.

Les années 2002-2007 connaissent en effet une tension budgétaire permanente dont l'incapacité à maîtriser le format des Armées est à la fois un révélateur et une traduction, malgré les efforts du ministre des Finances d'alors qui, en bonne connaissance des affaires de défense, s'efforce entre 2004 et 2007 à la fois de redresser les comptes publics et de préserver les crédits militaires.

Les années 2007-2012 sont celles de la transition de la défense à la défense et la sécurité nationale. La réintégration complète dans l'OTAN est achevée en novembre 2007. La centralité de la dissuasion est affirmée dans le *Livre blanc* de 2008. Les interventions extérieures prennent une importance croissante (Afghanistan).

Un troisième cycle de réformes, en vingt ans, est engagé : de l'armée mixte (1992) à l'armée professionnelle (1997) au nouveau format d'armée « 2015 » (2008), avec la contraction des formats comme ligne de plus grande pente. La réforme des Armées a connu une accélération qui s'apparente à une marche forcée depuis 2009 et la constitution des « bases de défense ».

---

<sup>7</sup> *Un nouveau débat stratégique. Actes du colloque de Paris. 29-30 septembre 1<sup>er</sup> octobre 1992* Paris, La documentation française, 1993 et Emmanuel Garaud, *Le « moment Joxe » 1991-1993*, mémoire de master 2 sous la direction d'Olivier Forcade et Tristan Lecoq, Université de Paris Sorbonne, Juin 2010.

Pour apporter sa contribution de premier de la classe à la modernisation de l'Etat, le ministère de la défense a en même temps supprimé 17% des emplois, restructuré les fonctions de gestion, rationalisé la carte des implantations. L'essentiel est là : les opérations extérieures ont été assurées, au prix de contreparties humaines et budgétaires.

L'évolution de la dissuasion est également un bon marqueur de ce chantier permanent.

### **L'évolution de la dissuasion : une « ardente obligation »**

C'est la clef de voûte de notre défense depuis les années soixante. Si à trente ans de paix armée ont succédé vingt ans d'interrogations de moins en moins feutrées, dans le même temps la France demeure l'une des principales puissances nucléaires, avec un socle politique, stratégique, capacitaire de plus d'un demi-siècle<sup>vi</sup>.

Du *Livre blanc* de 1972 à ceux de 2008 et de 2013, ce sont des « inflexions doctrinales » et non une remise en cause d'une stratégie dissuasive à la fois inscrite dans la durée et ductile au changement. L'acceptation d'une forme de discipline internationale et les « redimensionnements » successifs de l'outil militaire de dissuasion n'y ont rien changé, même si les crédits affectés au nucléaire ont été divisés par deux entre 1991 et 1998, et que leur part dans le budget d'équipement, de 50% en 1960, est passé dans le même temps de 30 à 20%.

C'est, là aussi, le contexte international qui rend moins évident l'avantage de la posture nucléaire singulière de la France. L'arme nucléaire paraît inopérante contre le terrorisme, voire contre les Etats qui le soutiennent : les *Livres blancs* de 2008 et de 2013 affichent ainsi une version orthodoxe des intérêts vitaux. Le nucléaire ne dissuade que le nucléaire. L'arme nucléaire est une arme de souveraineté : la dernière des armes, aux mains du premier des Français. Comment dès lors imaginer, ou réussir, une dissuasion « concertée » ? C'est toute la difficulté qui va des conversations franco-britanniques de 1994 aux accords de *Lancaster House* de 2010.

En vingt ans, les questions militaires sont à la fois moins l'objet de débats politiques et moins débattues dans l'opinion publique. En témoigne le peu de place fait à ces sujets dans la dernière campagne pour l'élection du Président de la République, en 2012. Mais ce théâtre d'ombres masque une réalité singulière.

Les débuts de la Vème république sont marqués, sous l'autorité du général de Gaulle, par une refonte sans précédent de la défense nationale concentrée sur huit ans, de 1958 à 1966, articulant indépendance nationale et dissuasion nucléaire, souveraineté nationale et défense du territoire.

Si l'organisation générale de la défense nationale est marquée par un resserrement politique de long terme qui n'est pas en rupture avec nos institutions, ce sont les caractéristiques d'une défense moins visible, plus relative, intégrée dans l'idée de manœuvre générale de la défense et de la sécurité nationale qui dominant ou plutôt se révèlent, de 1990 à nos jours<sup>8</sup>. Si la menace terroriste est réelle, l'entendement de ce concept de « défense et sécurité nationale » est à la mesure de son extension.

Les dix ans qui suivent la Guerre froide conduisent à un changement fondamental de notre « posture » de défense, avec un outil militaire cependant conçu, dimensionné, organisé pendant et pour la Guerre froide. Les dix ans de l'après après-Guerre froide obligent donc à lancer de nouveaux programmes, à acheter de nouveaux équipements, à mettre en place une nouvelle organisation.

---

<sup>8</sup> L'intégration de la Gendarmerie nationale au ministère de l'Intérieur en janvier 2010, avec armes et budget, s'inscrit dans ce contexte.

Mais les tendances lourdes, la contrainte immédiate, le cadre des alliances et des interventions en pleine évolution, auxquels s'additionnent les difficultés budgétaires, aboutissent le plus souvent à des allongements de programmes et à des réductions homothétiques de crédits plutôt qu'à des choix capacitaires.

## 2. La constitution inachevée d'un nouvel outil militaire

La professionnalisation est sans conteste le changement le plus important et le plus visible que connaît l'outil militaire de notre pays depuis la fin de la Guerre froide. Rupture au plan militaire, par rapport à un modèle d'armée nombreuse à base d'appelés, c'est aussi une rupture par rapport à la conscription républicaine qui existe depuis le début du XX<sup>ème</sup> siècle.

Il ne faudrait pas, pour autant, oublier qu'il s'agit d'un mouvement déjà amorcé, d'une évolution générale en Europe, d'une conséquence aussi d'une évolution de la démographie. Le passage à une armée de métier s'effectue d'ailleurs par étapes : une armée mixte entre 1991 et 1997, une armée de métier à partir de 1997, la contraction des effectifs d'engagés depuis cette date.

Une contraction budgétaire de long terme, avec quelques rémissions, et un maintien problématique des capacités industrielles françaises de défense, dans un ensemble européen de l'armement dont l'émergence est longue et incertaine représentent la deuxième tendance longue de ces vingt ans.

Enfin, l'outil militaire qui en est la traduction voit la métamorphose des missions de l'Armée de terre, le renouvellement des missions de l'Armée de l'Air, la multiplication des missions de la Marine nationale<sup>vii</sup>.

### Une armée de métier : la décision et l'exécution

La conscription était l'un des piliers de la défense nationale sous la V<sup>ème</sup> république. Cependant dès les années qui suivent la chute du mur de Berlin, avec la disparition d'une menace majeure, massive, militaire à l'Est, avec les conséquences de la décision gouvernementale de ne pas envoyer d'appelés lors de la guerre du Golfe, le 16 janvier 1991, avec l'émergence d'une armée « à deux vitesses » et l'inégalité croissante du service national, une évolution du service militaire était inéluctable.

Le compromis d'une armée mixte « à conscription sélective », de 1990 à 1995, appuyé sur les développements argumentés du *Livre blanc* de 1994, aurait pu répondre aux besoins des Armées comme à la revitalisation de la relation entre la France et celles-ci.

Les élections de 1995 en décidèrent autrement. La suspension du service national fut annoncée par le Président en 1996, un débat national organisé ensuite, la loi du 28 octobre 1997 votée par le Parlement, toutes tendances confondues.

De 1997 à nos jours, le format des armées désormais professionnelles a connu une constante réduction, avec en ligne de mire deux objectifs : renforcer les unités engagées dans les opérations extérieures et élever le niveau général d'encadrement des armées. Du nombre à l'excellence. 446000 militaires en 1990, 285000 en 2000, 231000 en 2009, 225000 prévus en 2015<sup>9</sup>.

Les Armées d'aujourd'hui ne ressemblent pas à celles de 1990.

---

<sup>9</sup> Tableau des effectifs du ministère de la défense (1990 -2012) en annexe 1

Encadrement renforcé. Augmentation du nombre d'engagés. Féminisation et croissance relative du nombre des civils. Intégration de jeunes issus de l'immigration. Banalisation et effacement du versant militaire de la société française, en même temps qu'isolement relatif du « monde » militaire, sans attention suffisante portée à ce qu'on appelle encore les relations « Armées Nation », qui deviennent de plus en plus un contrat entre la société et la défense, dans le cadre général de la sécurité nationale.

La réduction du format des Armées (54000 personnels, civils et militaires, de 2008 à 2015) est une décision essentielle, mais elle supposait de déboucher sur une cohérence entre des capacités réajustées, des effectifs réduits et des matériels rénovés. C'est la question de l'adéquation difficile de missions redéfinies en permanence et de moyens en diminution constante.

L'objectif affiché d'une nouvelle réduction de 24000 personnels de la défense, civils et militaires, dans la durée de la programmation en cours (2015-2019)<sup>10</sup>, peut-il y apporter une réponse ? L'inflexion décidée par le chef de l'Etat à la suite de la crise terroriste de janvier 2015 ne signifie pas, fondamentalement, changement de cap en la matière.

### **Les difficultés budgétaires et l' « économie de défense » : les contraintes et le cadre**

Le quatrième poste du budget de l'Etat, après la dette, l'éducation et les retraites. Des crédits qui vont au-delà du seul domaine militaire, que la logique de la LOLF<sup>11</sup> permet bien d'identifier : la défense résume à elle seule les deux-tiers des sommes affectées à la sécurité nationale, assume une part décisive des missions de service public, est un moteur de l'investissement public et de la recherche. Tous secteurs d'intervention confondus elle est, après l'Education nationale, le premier recruteur de la Nation.

La défense avait été une priorité budgétaire de la Vème république. La fin de la Guerre froide voit une réduction de l'effort de défense, certes relative par rapport à nos voisins européens, mais bien réel. Si le débat sur les « dividendes de la paix » des années 1990 n'avait pas réussi à s'imposer en France, si la réduction française des crédits militaires avait été moindre, plus tardive, plus progressive qu'ailleurs, la France se situe désormais en-dessous de la moyenne de l'OTAN, qui reflète et suit les efforts militaires des Etats-Unis, lesquels en constituent la plus forte part.

Notre pays consacrait 2,5% du PIB (hors pensions) à sa défense en 1995, 2% en 2000, 1,7% en 2010. La décroissance s'accroît nettement à partir de 2008<sup>12</sup>. Elle est aujourd'hui de 1,5 %. Les projections du *Livre blanc* de 2013 s'inscrivent dans cette ligne : un effort de défense à 1,5 % du PIB devrait difficilement permettre de maintenir le niveau et les missions des Armées à moyen terme.

La part de la défense dans le budget général de l'Etat, en moyenne de 15 % entre 1996 et 2006, chute à 10,3 % en 2008 et 8,9 % en 2010. Dans un contexte d'augmentation forte des dépenses publiques depuis 2008, le montant des crédits budgétaires en milliards d'euros est, en 2010, à son plus bas niveau depuis 2002<sup>13</sup>. L'intention affichée par le *Livre blanc* de 2013 de « stabilisation » des crédits militaires, en euros constants, s'explique par un contexte budgétaire très fortement dégradé.

---

<sup>10</sup> Non compris le solde des réductions déjà prévues et en cours, c'est-à-dire 10000 personnels. Le total serait ainsi de 34000 sur la période 2014-2019.

<sup>11</sup> La loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001 regroupe les dépenses de l'Etat en missions, plus larges que les définitions strictement ministérielles, à partir des choix de politique publique du Gouvernement

<sup>12</sup> Evolution des dépenses militaires des principaux pays de l'OTAN (1990 -2013) en annexe 2

<sup>13</sup> Tableaux budgétaires (part du budget de la défense dans le budget de l'Etat) en annexe 3

De 1990 à 1997, les budgets militaires ont été déprogrammés. Les crédits affichés ont pu ne jamais être affectés. Le modèle d'armée, incertain et jamais atteint. Les crédits militaires deviennent dans le même temps, un élément de régulation de la dépense publique et la variable d'ajustement du budget de l'Etat.

Les années 1997-2002, celles de la professionnalisation, ont été encadrées par une loi de programmation nouvelle, mais les annuités de celle-ci revues dès 1998. Cinq ans de programmation ont abouti à une insuffisance de crédits d'équipements de 13 milliards d'euros, soit l'équivalent d'une année de programmation.

De 2002 à 2008, la hausse des dépenses de fonctionnement liées à la professionnalisation a conduit à une insuffisance de crédits d'équipement telle, que les besoins financiers pour la période 2009-2012 ont été très supérieurs à ce que l'état des finances publiques pouvait supporter<sup>14</sup>. Les années 2013-2014, celles de la préparation d'une programmation nouvelle, ont été plus difficiles encore. La loi de programmation militaire 2015-2019 s'inscrit dans ce contexte.

C'est dans ce cadre que doit se lire l'histoire au présent de la base industrielle de notre effort de défense<sup>viii</sup>.

La politique de défense de la Vème république est, dès ses origines, une politique de l'armement. En 1990, la France est ainsi, depuis plus de vingt ans, un acteur international connu et reconnu dans ce domaine. Depuis cette date, la baisse des crédits militaires en Europe, l'arrivée de concurrents nouveaux et extra-européens, l'affaiblissement du tissu industriel français sont des éléments d'arrière-plan permanent des réformes en cours.

L'industrie de défense est un atout stratégique essentiel, qui conserve un poids important et ne bénéficie cependant pas d'un effort de recherche à la mesure des enjeux, si l'on excepte l'espace et l'aéronautique. Mais la concurrence est très forte dans l'aérospatial, le secteur spatial militaire est encore faible, le secteur naval militaire encore national, en dépit des efforts de DCNS<sup>15</sup>, et le secteur de l'armement terrestre morcelé.

Si en 1990 l'industrie de défense comptait entre 250000 et 300000 salariés, elle n'en compte plus qu'entre 100000 à 150000 aujourd'hui. Si en Europe, ce sont 25 à 30% de la base industrielle et technologique qui ressortissent au domaine militaire ou « dual », les coopérations européennes n'ont connu qu'une progression très limitée : on compte autant de projets en coopération entre 1990 et 2010 qu'on en comptait entre 1960 et 1990.

Pire pour les industriels de l'armement, le financement de la défense semble aujourd'hui peu ou mal assuré. Changement des objectifs, engagements financiers non tenus, incertitudes et contraintes. Programmation trop ambitieuse et objectifs différés. Réduction du format étalée dans le temps et sous-évaluée. Pas de hiérarchie des priorités dans les équipements militaires, dont la part dans le budget de la défense passe de 35 % en 2004 à 28 % en 2008, et 25 % en 2012<sup>16</sup>.

Le *Livre blanc* de 2013 envisage une diminution de 40 % des crédits attribués aux programmes d'armement chaque année, par rapport aux prévisions de 2008<sup>17</sup>. Moins d'hélicoptères, moins d'avions de transport, moins de chars.

---

<sup>14</sup> Tableaux budgétaires (part des dépenses d'investissement dans le budget total de la défense) en annexe 3

<sup>15</sup> Entreprise créée en mars 2007 à partir de la Direction des constructions navales (DCN) et du groupe Thalès pour devenir l'acteur majeur de la construction navale et de l'armement naval français

<sup>16</sup> Tableaux budgétaires en annexe 3

<sup>17</sup> « Je veux sortir du déni de réalité et vous dire par exemple que les annuités d'investissements prévues par le modèle 2008 étaient irréalistes, parce que 40 % supérieures aux capacités de financement réelles » Jean-Yves Le Drian, ministre



## Les forces armées : missions, formats, capacités

Au même moment dans les Armées, si une logique d'armée (Terre, Air, Mer) persiste, une logique de milieu (terrestre, aérien, maritime) s'estompe et une logique de commandement (interarmées, interallié, en coalition) s'affirme<sup>ix</sup>.

L'Armée de Terre s'est métamorphosée. En nombre, d'abord : elle aura perdu 60% de ses effectifs de 1991 à 2015, en comptant les appelés. Autant qu'entre 1962 et 1992. Dans ses missions, ensuite. De la garde au Rhin aux opérations extérieures et à la guerre, de la protection à la projection.

De 1960 à 1990, l'Armée préparait la guerre sans la faire. De 1990 à 2001, l'Armée faisait la guerre sans le dire. De 2001 à nos jours notre Armée de Terre répond à des objectifs plus nombreux, différents en intensité, plus lointains et plus longs, dans des coalitions de circonstances, au sein des systèmes d'alliances dans lesquels nous sommes engagés.

C'est une autre Armée, organisée en brigades interarmes et spécialisées, avec un équipement en cours de modernisation (protection des forces, numérisation de l'espace opérationnel, capacité aéromobile et frappe dans la profondeur). C'est un commandement opérationnel restructuré et un dispositif territorial resserré.

C'est l'Armée de l'Air qui a subi la plus forte réduction de ses moyens : 420 avions de combat en 1990, 320 en 2009, 260 en 2014. Les missions de l'Armée de l'Air ont été renouvelées, autour de la dissuasion : c'est une continuité ; de la protection : c'est une accélération ; de l'action extérieure : c'est un renouveau. Les opérations de « haute intensité », de la guerre du Golfe à la guerre en Libye, ont illustré l'actualité militaire de l'« Air Power » et de l'« Air Land Battle » et la qualité des matériels.

Les missions de la Marine se sont démultipliées : la dissuasion, l'action (prévention et projection, de forces et de puissance), la sécurité et la sauvegarde maritimes. De 80 bâtiments de combat en 1990, la Marine peut aligner en 2010 50, avec un renouvellement très important de ses navires, autour du groupe aéronaval et des forces de projection.

Dans un contexte de « maritimisation du monde »<sup>18</sup>, où l'espace maritime devient depuis une vingtaine d'années un des territoires de la mondialisation, avec les enjeux et rapports de puissance que cela induit.

Les Armées ont besoin d'un cap et des moyens en cohérence avec celui-ci. La France a une belle Armée, avec des hommes et des femmes d'une exceptionnelle qualité et d'une rare disponibilité. Ils servent et ils meurent pour elle.

Mais l'outil militaire présente des fragilités qui pourraient remettre en cause la cohérence d'ensemble du système : disponibilité des matériels, ravitaillement aérien, drones, capacité de suppression des défenses anti-aériennes<sup>19</sup>.

Les 377 milliards d'euros prévus pour la période 2009 - 2020 ne seront pas affectés aux forces armées, dans le contexte de crise économique et de disette des finances publiques, sans choix drastiques, ailleurs dans l'Etat, au sein des Armées, entre Alliés.

---

de la défense, discours aux commandeurs de la défense, le lundi 29 avril 2013 à l'Ecole militaire p. 4 - 5 (site du ministère de la défense)

<sup>18</sup> André Vigarié *La mer et la géostratégie des nations* Paris, Economica 1995

<sup>19</sup> Audition de l'amiral Edouard Guillaud, Chef d'état-major des Armées, devant la Commission de la défense de l'Assemblée nationale, le 11 juillet 2012. Site de l'Assemblée nationale

Révision des formats, réduction des capacités, réorganisation des forces, adaptation des missions. Vingt ans de travail, d'efforts, de résultats. Un chantier encore inachevé. Dans quel cadre d'emploi, pour la réalisation de quels objectifs, au sein de quelles coalitions et alliances ?

Au cours des vingt dernières années, le niveau d'engagement des soldats en opérations extérieures s'est établi à 12600 en moyenne. Il n'a jamais été inférieur à 10000 dans les dix dernières années. La question se pose avec une acuité croissante, à l'issue d'un quinquennat où le pouvoir politique s'est beaucoup servi de la force militaire (en Afghanistan, en Libye, en Côte d'Ivoire) et alors que l'actuel Chef de l'Etat n'a pas hésité à lancer la France dans l'opération « Serval », au Mali, en janvier 2013.

Le réexamen de la fonction « protection » dans et des Armées, à la suite de la crise terroriste de janvier 2015 et de la mobilisation, sur le sol français, des soldats, marins et aviateurs de nos Armées s'effectue dans cette tension permanente et croissante.

### 3. L'Alliance, l'Europe, le Monde : la France comme puissance maritime et militaire

#### Retour de l'OTAN, retour dans l'OTAN

L'Alliance a été, de 1949 à 1989, la pièce centrale de la sécurité en Europe. Elle a constitué un puissant facteur d'unité pour les Européens. Elle a gagné la Guerre froide. Mission accomplie ! Depuis les années 1990, l'Alliance a clarifié son rôle, révisé son concept stratégique, transformé son organisation.

C'est aujourd'hui une structure politique qui dispose d'un ensemble de capacités militaires pour remplir des missions différentes, dans un cadre d'intervention très large. L'essentiel y est maintenu, avec un Secrétaire général européen et un commandant-en-chef américain, depuis 1950.

L'Alliance s'est en effet engagée, la Guerre froide achevée, dans une marche en avant qui lui a permis de se rallier de nouveaux membres, de s'accorder de nouvelles missions, de se déployer dans un nouvel espace, avec de nouveaux moyens. Des capacités de projection (*Nato Response Force*), de transport maritime et aérien, de surveillance terrestre se sont ajoutées aux traditionnelles capacités de planification opérationnelle.

Sommet de Rome en 1991, concentré sur la stabilisation en Europe. Sommet de Washington en 1999, avec le choix d'une chaîne opérationnelle de l'OTAN sous mandat des Nations-Unies. Sommet de Strasbourg en 2009, où se confirme le caractère global de ses missions. Sommets de Lisbonne et de Chicago, en 2010 et 2012, où est étudiée et confirmée l'initiative d'un « bouclier anti-missiles », dit ABM, avec le *nihil obstat* de la France. Complémentarité ou redondance, par rapport à une dissuasion française et nationale ? La question est à l'ordre du jour. Elle semble devoir y rester.

On se souvient des attendus et des réalités de la décision prise par le général de Gaulle, en 1966, de retirer la France de certains des organismes et commandements intégrés du bras armé de l'Alliance atlantique : à peu de choses près, tous ceux qui comportaient le mot « planning » dans leur intitulé. Dans les domaines aériens et maritimes, la participation de la France aux échanges, entraînements et exercices en commun avec ses Alliés n'avait cependant jamais cessé. Dans le domaine du combat aéroterrestre, chacun connaît bien la place qu'aurait occupée l'Armée de terre française, échelonnée en profondeur derrière les troupes de nos Alliés.

C'est dans ce contexte que la France a engagé un rapprochement avec l'OTAN, en premier lieu sur le plan opérationnel. Ce fut le cas dans les Balkans, entre 1992 et 1999, mais surtout à partir de juillet 1995. L'échec des entretiens de 1997 sur la perspective d'un grand commandement confié à la France, sur le flanc « Sud » de l'OTAN, n'affecta pas la coopération renforcée par les engagements extérieurs communs aux Alliés.

Au même moment, la défense européenne semblait faire quelques progrès, en particulier entre 1998 et 2001. Les tensions franco-américaines, entre 2003 et 2007, permettent de comprendre aussi comment et pourquoi les choses en sont restées à ce niveau. Il n'empêche que notre pays a participé très activement aux opérations de l'OTAN, dans les Balkans : en Bosnie, à la suite des accords de Dayton (14 décembre 1995) qui consacrent la place de l'OTAN dans le dispositif opérationnel et la chaîne de commandement, lors du conflit du Kosovo, en mars-juin 1999. En Afghanistan, 60000 soldats français seront intervenus, à tour de rôle, depuis 2002, dans un cadre OTAN.

La rentrée progressive de la France dans l'ensemble des dispositifs opérationnels de l'organisation militaire intégrée a ainsi permis que la réintégration officielle, le 3 avril 2009 (la veille du soixantième anniversaire de l'Alliance atlantique) se fasse sans difficultés politiques majeures à l'intérieur, avec un *satisfecit* discret à l'extérieur. L'indépendance nationale en matière de dissuasion et la liberté d'appréciation de la France en matière d'engagements extérieurs ont été maintenus, ainsi qu'il en est des autres puissances nucléaires de l'Alliance, d'ailleurs.

Trois questions demeurent, en l'état, en suspens s'agissant de nos relations avec l'Alliance : l'avenir d'une dissuasion nationale, la construction parallèle d'une Europe de la défense, le déplacement du centre de gravité des intérêts stratégiques des Américains de l'Europe vers l'Asie.

Jusqu'en 1990, la défense de l'Europe était assurée par l'Alliance atlantique et le parapluie nucléaire américain. A partir de 1990, le chantier qui s'ouvre est celui de la défense non plus seulement de l'Europe, mais européenne. Réalité, horizon ou mirage ? Pour la France, il y a là une obligation en termes d'interdépendance stratégique aussi bien que d'interopérabilité militaire.

Les deux chemins pour y parvenir sont celle d'une défense européenne *proprio motu* et celle de l'OTAN. Pas pour nos partenaires de premier rang en Europe dans ces matières militaires : le Royaume-Uni est, à la fois, pleinement indépendant et pleinement interdépendant, fort de sa « relation spéciale » avec les Etats-Unis. L'Allemagne se veut le meilleur élève des deux classes en même temps.

### **La défense de l'Europe et l'Europe de la défense**

Il y a cependant, en toile de fond, un élément nouveau, et de taille : l'Europe n'est plus l'endroit où se jouent la vie ou la mort des Occidentaux, pour les Etats-Unis. La fin de la « guerre de cinquante ans »<sup>20</sup> entraîne un déplacement du centre de gravité de leurs priorités stratégiques vers l'Asie, une décroissance de leurs efforts militaires en Europe, un nouveau style de relations avec leurs alliés, y compris dans l'Alliance.

Rien ne s'est, cependant, décidé aussi vite, ni aussi nettement et le champ des possibles est resté, longtemps, ouvert. Concept porté par les Français et priorité française, l'« Europe de la défense » a connu dans les années 1990 un renforcement des coopérations dans les domaines terrestre, aérien, maritime et de la Gendarmerie.

---

<sup>20</sup> Georges-Henri Soutou *La guerre de cinquante ans 1943-1990* Paris, Fayard 2001

En 1992, pour assurer la stabilité en Europe, la légitimité - sinon l'efficacité - de l'OTAN et de l'Union de l'Europe occidentale (UEO) étaient indiscutables, comme l'était le rôle de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE). Le traité de Maastricht affirmait le concept d'une identité européenne de défense, débouchant en peu d'années sur une politique européenne de sécurité commune (PESC) puis une politique européenne de défense et de sécurité (PESD). La question institutionnelle était à l'ordre du jour.

1992, c'est aussi une réalité : la guerre dans l'ex-Yougoslavie. De 1993 à 1995, c'est à la fois l'échec de l'Europe et l'échec de l'ONU. La nouvelle donne en matière de responsabilité internationale s'articule autour du couple ONU/OTAN, dans la dialectique des légitimités et la maîtrise de l'opérationnel. C'est dans ce cadre qu'ont lieu les opérations, jusques et y compris la guerre de 1999.

*Quid* de l'Europe de la défense ? Elle aurait pu se construire à partir de deux binômes, fort différents dans ces matières militaires, par rapport à leur relation à l'Europe dans l'ensemble de ses composantes institutionnelles : la relation franco-allemande et l'entente franco-britannique.

Le tournant fut pris à Saint-Malo en décembre 1998, initiative franco-britannique qui débouchait sur une architecture institutionnelle en matière politique, militaire, opérationnelle et des objectifs de capacités militaires européennes, à Helsinki l'année suivante.

Le 11 septembre 2001 et l'onde de choc qui s'ensuivit, la conclusion du traité de Nice et les difficultés institutionnelles entre Européens, la guerre en Irak en 2003 et l'apparition en Europe de lignes de fractures politiques fortes, permettent d'expliquer que depuis lors, bien peu a été effectivement gagné en progrès, en matière d'Europe de la défense. Dès lors, la décision française de 2009 s'explique aussi par ce qui précède.

En 2010, les accords dits « de Lancaster House » étaient signés par le Président de la République et le Premier ministre britannique. Ils comportaient un important volet en matière d'armement, y compris nucléaire.

L'intervention commune en Libye montrait aussi, en 2011, la réalité opérationnelle des capacités militaires et l'excellence de la coopération tactique de nos deux armées, sans occulter pour autant l'indispensable concours des Etats-Unis, fût-ce « from behind », et l'adossement aux états-majors de l'OTAN. Elle a conduit, entre les deux alliés, à un partage du renseignement, à une analyse commune des difficultés rencontrées, à la perspective d'une planification d'autres interventions. Le bilatéral aurait-il pris le relais d'une construction européenne en panne ?

Retour d'un pragmatisme qui convient bien aux Britanniques et non tentative de relance de l'Europe de la défense, ces accords ont très vite été compliqués par des calendriers politiques fort différents : les Britanniques définissaient leur stratégie de défense en 2010. La France remettait en chantier, à nouveau, un *Livre blanc* et une loi de programmation. Chacun des deux pays, en pleine crise économique, effectuait des choix strictement nationaux. Paris mettait en attente les projets bilatéraux et Londres décidait que les porte-avions de la *Royal Navy* seront équipés de l'avion à décollage vertical F35B, et non d'un aéronef décollant à partir d'une catapulte comme en dispose le *Charles-de-Gaulle*.

On pourra bien dès lors renouer en matière de coopération militaire d'utiles contacts avec les Allemands, les Polonais, les Espagnols ou les Italiens. Dans le domaine de la politique extérieure et de défense, les réalités économiques, financières et budgétaires semblent bien prendre de court ceux des Européens qui pensent au contraire que le moment est venu d'une coopération renforcée et d'une mutualisation véritable.

L'OTAN a gagné de vitesse une Europe de la défense qui reste en chantier. Les Etats-Unis se désengagent de ce théâtre et de cette défense. Les « puissances majeures » de l'Europe se retrouvent face à une crise qui affecte les crédits militaires. A un moment où l'éloignement des frontières de la défense et de la sécurité nationale a conduit notre pays, depuis vingt ans, vers des opérations extérieures de plus en plus nombreuses, de plus en plus compliquées, de plus en plus coûteuses, y compris en vies humaines.

### **De nouveaux théâtres d'opérations : les engagements militaires français dans le monde**

La fin de la Guerre froide a commencé par une guerre dans le Golfe. Premier et dernier du genre avant l'Afghanistan, ce conflit a marqué bien des tournants : recours à la force pour contrer une agression militaire, importance très relative du nucléaire dans la crise, rôle des Etats-Unis, « république impériale »<sup>21</sup> et gendarme du Monde.

Pour la France, ce fut aussi une révision complète : nouveaux concepts d'emploi des forces (l' « Air Land Battle »), capacités nouvelles (commandement interarmées, renseignement de théâtre, destruction à distance), planification et opérations interalliées.

Les engagements extérieurs de la France sont devenus, en vingt ans, une constante de notre politique extérieure et de défense. Au 14<sup>ème</sup> rang des contributeurs de l'ONU en 1991, la France s'était hissée au premier rang entre 1991 et 1995, dans le cadre des premières interventions qui ont suivi la fin de la Guerre froide. Le *Livre blanc* de 1994 faisait, de nos opérations extérieures, une mission centrale de nos armées et, de ces engagements, une nouvelle frontière de la défense de la France.

Pendant ces vingt-cinq ans, de profonds changements ont cependant eu lieu<sup>x</sup>.

De 1990 à 1995, les forces nationales françaises engagées dans des opérations extérieures internationales étaient sous chaîne opérationnelle mixte et sous commandement ONU. De 1995 à 2002, la logique va d'une résolution de l'ONU, à la chaîne opérationnelle OTAN, puis aux forces multilatérales. Depuis 2003 et l'Irak, cet ordonnancement régulier semble s'être effacé au profit d'interventions et d'opérations dont chacune possède sa logique propre.

Avec des interventions qui vont, quelquefois sur le même théâtre et sans solution de continuité, de la « basse » à la « haute » intensité, et retour : action humanitaire, lutte contre le terrorisme, opérations spéciales, appui militaire dans le cadre d'accords de défense, actions de guerre.

Ce sont ainsi des hypothèses d'emploi des forces beaucoup plus nombreuses et variées en 2015 qu'en 1990, et même qu'en 2002, dans un contexte de réduction des effectifs et des budgets : professionnalisation, organisation interarmées, renforcement des capacités de projection de puissance et de forces, élévation du seuil du renseignement indispensable, stratégique et tactique. Avec des conséquences très fortes sur la définition de nos moyens de défense, au profit de la projection, et sur la disponibilité des moyens en hommes et en armes, avec « surchauffe » et surcoûts.

Le bilan est contrasté, à l'exemple du conflit en Afghanistan, où sont engagées nos forces armées depuis 2002. La guerre y a impliqué 60000 soldats français, à tour de rôle. Tous les régiments de notre Armée de Terre y ont combattu. Certains de nos soldats y ont laissé leur vie. La décision de se retirer repose sur des éléments de politique extérieure et intérieure, dans un cadre interallié. Mais ce théâtre a été aussi l'occasion d'une remise à niveau des équipements et de l'entraînement.

---

<sup>21</sup> Selon l'expression de Raymond Aron in *République impériale. Les Etats-Unis dans le monde (1945-1972)* Paris, Calmann-Lévy 1073

Il a permis, à de jeunes officiers et sous-officiers, d'exercer de lourdes responsabilités. Il a joué un rôle, pour recruter les soldats dont notre Armée a besoin. Il a démontré l'utilité d'équipements tels que ceux que nécessitent le combat rapproché d'infanterie, les hélicoptères, les drones.

Les crises et les guerres des vingt dernières années ont donné lieu à des interventions terrestres, aériennes et maritimes très différentes selon leur durée (dix ans dans les Balkans et en Afghanistan, quelques mois lors de la guerre du Golfe, en Côte d'Ivoire ou en Libye). Leurs légitimités et leurs modes d'interventions opérationnels sont eux aussi divers (mandat de l'ONU, chaîne opérationnelle de l'OTAN, coalitions de circonstance).

Depuis dix ans, la guerre a ainsi redonné tout son sens à l'outil militaire. Sur terre, en Afghanistan. Dans les airs, en Libye. Au Mali, depuis janvier 2013. Sur les mers et sous les mers, partout. A l'extérieur de nos frontières.

Avec, en toile de fond, le retour des théâtres d'opérations méditerranéen et africain et le désengagement américain, dans un cadre de disette des finances publiques en Europe<sup>xi</sup>.

C'est le constat, lucide et préoccupant, du dernier en date des *Livres blancs* sur la défense et la sécurité nationale rendu public en 2013 et qui contraste, sur ce point, avec celui de 2008. L'Afrique y avait été moins bien traitée que le Golfe, et la rationalisation planifiée des bases militaires françaises africaines se lisait au miroir d'une réorientation vers ces régions arabo-persiques.

L'Afrique est revenue au premier plan des opérations extérieures, que ce soit sur l'autre rive de la Méditerranée, y compris dans sa partie orientale ou dans les pays que l'on appelait autrefois « du champ ». Sans les Américains, qui se désengagent de l'Europe, ne s'engagent pas en Afrique, prennent de la distance vis-à-vis du Moyen-Orient.

Le resserrement des priorités affiché par le *Livre blanc* de 2013 : l'Europe et ses marges, le théâtre méditerranéen, l'Afrique au sud du Sahel se lit dans ce contexte.

Avec une conséquence coûteuse et compliquée : la nécessité de disposer d'un outil militaire et naval le plus complet possible, disponible et adaptable en fonction des résultats escomptés, sur des théâtres d'opérations dont les dimensions et les frontières sont celles des intérêts de la France et de ses alliés.

Le *Livre blanc* de 2013 réaffirme la priorité de l'autonomie stratégique de notre pays, dans le cadre de nos alliances et de nos engagements. Les Armées devraient préserver des capacités-clef : moyens de renseignement, capacités de commandement, forces spéciales.

Pour conserver l'initiative, les forces devraient se spécialiser et s'organiser, avec un objectif de capacité de projection de 15000 hommes dans une opération extérieure « de coercition majeure ». La question de la tension entre ces engagements extérieurs et la fonction « protection » - entendue comme protection du territoire national - apparaît clairement à la lumière de la crise de janvier 2015 et de l'appel aux forces armées sur le territoire, dans la lutte anti-terroriste.

L'accent mis sur le renseignement militaire, intérieur et extérieur, sur la protection des systèmes d'information, sur la coordination interministérielle en matière de sécurité nationale s'inscrit dans une volonté d'assurer la continuité de la vie nationale, à l'intérieur et à l'extérieur de nos frontières.

L'impossible modernisation de l'ensemble des équipements et les limites de la mutualisation entre les forces armées et entre les autres acteurs de la sécurité nationale aussi bien qu'avec nos alliés pourraient cependant obliger les responsables de la défense et de la sécurité nationale à énoncer les missions que l'on conserve, celles que l'on partage, celles que l'on abandonne.

Trois Etats sont, aujourd'hui, capables d'assurer et d'assumer une projection de forces et de puissance : une puissance « post-impériale » qui s'interroge, redessine les contours de son rôle, regarde ailleurs, vers l'Asie profonde et l'Orient compliqué, et deux anciennes puissances impériales qui sont au bout de leurs efforts : les Etats-Unis, le Royaume-Uni et la France. En attendant, peu de temps d'ailleurs, que d'autres pays affirment, dans ces matières, leurs ambitions et fassent croître les moyens de leur puissance, comme la Chine.

La hiérarchie des puissances s'en trouve modifiée en profondeur.

## **Un bilan**

La réforme de nos Armées, conçue dans les deux premières années de la Vème république, a été conduite en moins de huit ans, du retour du général de Gaulle au pouvoir, à la sortie de l'organisation militaire intégrée de l'OTAN en 1966. A la suite de la crise institutionnelle, militaire, coloniale que connaissait le pays. Le général de Gaulle met en place un exécutif fort et stable et des institutions solides, un outil militaire moderne et dissuasif, afin de garantir l'indépendance nationale, le rang de puissance internationale de la France, une place singulière au plan politique et militaire.

Des années soixante aux années quatre-vingt dix, ce furent alors trente ans de réponses apportées à ces questions essentielles : que défendre ? Qui défend ? Comment, et avec quels moyens ? Ce sont ensuite, de 1990 à nos jours, vingt-cinq ans de questions et un chantier de réformes permanent.

Ce chantier, lancé dans l'interrogation et la prudence en 1990, se poursuit de nos jours dans le questionnement et la tension. Il n'a pas, comme en 1958, une origine française et nationale, mais extérieure et mondiale. Il a conduit à faire, de nos Armées, des forces professionnelles, interdépendantes de nos Alliés, intégrées dans un concept de « défense et sécurité nationale ». Sur les fronts extérieurs. Sur le territoire national. Dans une volonté affichée de *continuum* de la défense et de la sécurité nationale.

C'est dans ce contexte que se lit, aussi, la crise terroriste de janvier 2015.

Tout cela s'effectue donc dans un cadre de moins en moins national, de plus en plus interallié, de plus en plus intégré. Avec, en arrière-plan, la fin d'une priorité politique et de sa traduction budgétaire. Avec, pour conséquence, l'effacement de la singularité, dans l'Etat, d'une Armée gardienne et protectrice de la Nation. Et un enjeu récurrent : comprendre, énoncer, renforcer les liens entre le pays et son Armée.

Sans doute est-ce le train du Monde, et la France s'y trouve. Mais les années qui viennent ne pourront plus permettre de conserver le décor, le cadre, les moyens nécessaires à notre pays, s'il entend assumer et assurer, aux côtés de ceux de nos Alliés qui le veulent et en sont capables, un rôle de puissance militaire et maritime, si l'on n'arrête pas de poursuivre un chantier de réformes qui, pour indispensables qu'elles demeurent, semblent aujourd'hui tenir lieu de politique.

Une lecture du *Livre blanc* de 2013, élaboré sous l'autorité du Président de la République, devrait y conduire.

Trois piliers d'une stratégie nationale : protéger, dissuader, intervenir. Un double impératif : prendre notre part à la défense de l'Europe par les Européens et assurer, au-delà de nos frontières et de celles de l'Europe, la sécurité nationale. Une mission : la défense de la France, dans le nouveau contexte des alliances et la nouvelle hiérarchie militaire et navale des puissances. Des moyens : conformes à nos ambitions et respectueux de notre histoire, ajustés à nos contraintes et partagés avec ceux de nos Alliés qui y consentent.

Tristan Lecoq  
Inspecteur général de l'Education nationale  
Professeur des universités associé (histoire contemporaine)  
à l'Université de Paris Sorbonne

---

<sup>ii</sup> Histoire, classe terminale des séries ES / L / S

Puissances et tensions dans le monde, de la fin de la Seconde Guerre mondiale à nos jours  
Les chemins de la puissance : les Etats-Unis et le monde (depuis 1945 en terminale S)

Histoire, classe terminale STMG

Les relations internationales

Question : Le jeu des puissances dans un espace mondialisé de 1945 à nos jours (Etats-Unis, Chine,...)

Histoire, classe terminale Bac Pro

Le monde au XX<sup>ème</sup> siècle et au début du XXI<sup>ème</sup> siècle

Géographie, classe de quatrième

II-Les territoires dans la mondialisation

Les Etats-Unis

La puissance mondiale; les principaux pôles de puissance (bases militaires; flotte permanente; interventions militaires ou diplomatiques récentes)

Géographie de la classe terminale de la série STMG

Les territoires dans la mondialisation

Centres d'impulsion et inégale intégration

La mondialisation, acteurs, flux et réseaux

Mondialisation et firmes transnationales

<sup>ii</sup> Education civique, classe de troisième

La défense et la paix

Thème 2 – La défense et l'action internationale de la France

Les missions de la Défense nationale dans le contexte contemporain européen et mondial.

ECJS, classe de première des séries générales

Thème 4 (obligatoire) : La nation, sa défense et la sécurité nationale

La défense globale

<sup>iii</sup> Education civique, classe de troisième

La défense et la paix

Thème 2 – Les missions de la Défense nationale dans le contexte contemporain européen et mondial

ECJS, classe de première des séries générales

Thème 1 (obligatoire) : la Constitution, loi suprême de la République, institue les pouvoirs.

Thème 4 (obligatoire) : La nation, sa défense et la sécurité nationale.

Rôle des acteurs institutionnels, implication du citoyen

Histoire, classe de terminale des séries ES/L/S

Les échelles du gouvernement dans le monde de la fin de la Seconde Guerre mondiale à nos jours

L'échelle de l'Etat-nation : Gouverner la France depuis 1946



---

Histoire, classe de première des séries STI2D / STL / STD2A  
La France contemporaine  
La Vème République (notion de Défense)

Histoire, classe de troisième  
Vie politique et sociale en France  
La Vème République à l'épreuve de la durée (les années de Gaulle et les grands choix politiques du général de Gaulle)

<sup>iv</sup> Education civique, classe de troisième  
La défense et la paix  
Thème 1 – La recherche de la paix, la sécurité collective, la coopération internationale  
Thème 2 – La défense et l'action internationale de la France  
Les missions de la Défense nationale dans le contexte contemporain européen et mondial.

ECJS, classe de première des séries générales  
Thème 4 (obligatoire) : La nation, sa défense et la sécurité nationale  
Evolution considérable depuis la fin des années 1980, cadre national et international de la défense, menaces multiformes et affranchissement des frontières

<sup>v</sup> Education civique, classe de troisième  
La défense et l'action internationale de la France  
La journée de défense et de citoyenneté (JDC)

ECJS, classe de première des séries générales  
Thème 4 (obligatoire) : La nation, sa défense et la sécurité nationale  
La suspension de la conscription et la professionnalisation des armées

<sup>vi</sup> Education civique de la classe de troisième  
La défense et l'action internationale de la France  
Les missions de la défense nationale dans le contexte contemporain européen et mondial

ECJS, classe de première des séries générales  
Thème 4 (obligatoire) : La nation, sa défense et la sécurité nationale  
Les menaces potentielles et les missions de sécurité défense

<sup>vii</sup> ECJS, classe de première des séries générales  
Thème 4 (obligatoire) : La nation, sa défense et la sécurité nationale  
Les moyens de la défense : les forces françaises

<sup>viii</sup> Géographie, classe de première des séries ES/L/S  
Aménager et développer le territoire français  
Les dynamiques des espaces productifs dans la mondialisation : un territoire de l'innovation

Géographie, classe de première de la série STMG  
Une entreprise du domaine industriel

<sup>ix</sup> ECJS, Classe de première des séries générales  
Thème 4 (obligatoire) : La nation, sa défense et la sécurité nationale  
Les moyens de la défense : forces françaises ; sophistication et coûts croissants des équipements

<sup>x</sup> ECJS, Classe de première des séries générales  
Thème 4 (obligatoire) : La nation, sa défense et la sécurité nationale  
La France entre guerre et paix : protection du territoire nationale et opérations extérieures ; justification des missions internationales des forces armées.

Géographie, classe de première des séries ES/L/S  
La France en Europe et dans le monde  
La France dans la mondialisation : la présence française dans le monde

Géographie, classe terminale de la série STMG  
La France dans le monde  
La présence de la France dans le monde (géostratégie, puissance)

---

Les engagements militaires de la France dans le monde

Histoire, classe de première des séries ES / L

La guerre au XXème siècle : de la guerre froide à de nouvelles conflictualités.

Un conflit armé (la guerre du Golfe (1990-1991), un lieu, Sarajevo (1992-1995), un acte terroriste (11 septembre 2001)

<sup>xi</sup> ECJS, Classe de première des séries générales

Thème 4 (obligatoire) : La nation, sa défense et la sécurité nationale

Les menaces potentielles et missions de sécurité défense : multiplication des acteurs, nouvelles formes d'insécurité (terrorisme, piraterie, prolifération des armes et moyens de destruction)