

Continuité et adaptation : Les priorités stratégiques du gouvernement de la France*

Philippe GARIGUE**

*La France ... le seul pays au monde
dont l'avenir semble toujours
strictement égal à son passé.*

Jean Giraudoux, Siegfried.

ABSTRACT— *Continuity and Adaptation : The Strategic Priorities
of the French Government*

French strategic priorities have been marked since the Second World War by the need to maintain continuity in national identity while adapting to changing world conditions. This process has been successful because the French Government was able to achieve a «minimal» political consensus and prevent fundamental contradiction in goals from developing. It is now extending its priorities so as to achieve a new harmonization between national defence and the development of a European defence, while maintaining a role in the structuration of world security. However, the cost of defence is gradually demonstrating that a further adaptation is required, through the consolidation of European defence. Yet, while accepting some supranational transfers of competence, this adaptation is now raising the question of the capacity for the «minimal» consensus to be maintained while balancing national sovereignty against efficiency.

La construction d'une stratégie nationale résulte d'un triple questionnement: comment formuler les priorités de l'action selon un système cohérent; comment obtenir les ressources permettant de répondre aux menaces; et comment mettre en marche une politique de mesures organisationnelles assurant la sécurité interne et externe.

* L'auteur tient à remercier le Conseil canadien des sciences sociales et des humanités pour un octroi de recherche. Il tient également à exprimer sa reconnaissance au doyen Maurice Torrelli et au général Georges C. Fricaud-Chagnaud, pour leurs conversations amicales.

** Professeur, International Studies Programme, Glendon College, Toronto, Canada.

Les réponses à ces questions impliquent l'examen des causes de la vulnérabilité du pays, l'analyse des événements selon une doctrine stratégique encadrant la politique de défense nationale, tandis que cette dernière devient responsable des innovations permettant d'obtenir la puissance étatique appropriée. Trois approches sont donc nécessaires dans l'étude des priorités stratégiques de la France :

Quelles sont les finalités internes et externes qui, comme valeurs politiques, économiques, culturelles et communautaires, structurent la doctrine stratégique française, et définissent les intentions prioritaires de la politique de défense du gouvernement ?

Quelles sont les menaces auxquelles doivent répondre les priorités, les buts et les moyens de la politique de défense et qui structurent l'organisation à créer, incluant la participation à une sécurité collective ?

Quel est le niveau d'efficacité opérationnel requis des forces armées et autres moyens nécessaires pour entreprendre ces priorités, incluant également le développement de la recherche scientifique et technique, le niveau de productivité des industries, et la modernisation militaire ?

La notion de priorité est «intégratrice», car elle regroupe la diversité des facteurs internes et externes à prendre en considération dans la construction d'une stratégie, afin d'obtenir la validité et l'efficacité des décisions gouvernementales. Il ne s'agit pas seulement d'énoncer les buts politiques et militaires ou d'approfondir les intentions gouvernementales, mais également d'examiner le niveau de ressources qui réalise ces buts selon la réalité des événements. De fait, le choix des priorités permet de situer immédiatement l'orientation de la politique du gouvernement français entre l'obtention de sa sécurité par un effort national autonome, ou sa dépendance d'une sécurité collective. Afin d'éviter toute ambiguïté, les définitions suivantes seront utilisées :

La doctrine stratégique française est un ensemble de propositions dérivées de l'expérience politique et militaire des Français, et les débats sur ce qu'elle est, ou doit être, maintiennent des orientations indicatives des priorités gouvernementales ;

La politique de défense de la France est l'ensemble des décisions gouvernementales permettant d'obtenir les ressources, l'organisation, la mobilisation et le consensus requis pour rendre légitime et efficace les priorités stratégiques ;

L'obtention de la sécurité est fonction de ce que sont les priorités spécifiant les buts et moyens, et l'organisation de l'action nationale, ou autres formes de participation permettant d'obtenir des mesures adéquates aux menaces.

Ces trois aspects fonctionnent conjointement et indiquent comment la cohérence de la doctrine influence la politique, et comment la

validité et l'efficacité des priorités stratégiques résultent de politiques adaptées aux situations. C'est pour cette raison que notre étude se veut autre qu'une description de l'opérationnel militaire. Il existe d'excellents ouvrages sur les forces armées françaises, et il n'est pas nécessaire de les refaire. L'important est de dégager les priorités stratégiques des déclarations et des débats, et d'évaluer comment elles assurent la sécurité de la France¹. De plus, et compte tenu de l'existence de mutations mondiales, il est nécessaire de savoir comment le gouvernement de la France réagit à ces transformations et selon quelles priorités². L'on ne parle plus en Europe de la «balance du pouvoir» ou d'un «équilibre de la terreur», ou encore de la «riposte graduée» du passé des stratégies de l'OTAN. Cette transformation abrupte du discours stratégique européen ne semble pas, pourtant, avoir marqué les priorités de la politique française. Malgré la désintégration de l'Empire soviétique, la fin du partage de l'Europe, la réunification de l'Allemagne, et la guerre du golfe Persique, la doctrine stratégique française maintient un discours qui lui est particulier. Une attaque sur le territoire français semble pourtant maintenant peu probable, et la nécessité d'une autonomie décisionnelle semble avoir perdu aussi de son importance lorsqu'il s'agit de la construction d'une défense intégrée de l'Europe³.

De plus, comme l'on ne saurait aujourd'hui construire une stratégie pour faire n'importe quoi, et qu'elle a cessé d'être «le moyen quelconque d'une politique quelconque»⁴, il est également important d'établir ce que deviennent les priorités entre les intérêts nationaux et ceux transnationaux dans une recherche d'une efficacité réelle. Les déclarations si souvent répétées depuis Clausewitz, de la guerre comme conti-

1. Les publications suivantes ont été utilisées pour établir l'étendu du débat sur les priorités stratégiques du gouvernement de la France : Raymond ARON, *Le grand débat*, Paris, Plon, 1963 ; ainsi que son livre *Guerre et paix entre les nations*, Paris, Calmann-Levy, 1962 ; André BEAUFRE, *Stratégie pour demain*, Paris, Plon, 1972 ; et son *Introduction à la stratégie*, Paris, Colin, 1962 ; Pierre M. GALLOIS, *Stratégie de l'ère nucléaire*, Paris, Calmann-Levy, 1960 ; Lucien POIRIER, *Des stratégies nucléaires*, Paris, Hachette, 1977 ; *Essais de stratégie théorique*, Paris, Fondation pour les études de défense nationale, 1982 ; *Stratégie théorique II*, Paris Economica, 1987 ; d'une grande importance sont les textes réunis par Dominique DAVID, *La politique de défense de la France*, Paris, Fondation pour les études de défense nationale, 1989.
2. Sur les différentes réactions du gouvernement de la France voir les commentaires de Pascal BONIFACE, «La révolution stratégique et la doctrine française de défense», *Défense Nationale*, mai 1990, pp. 73-80 ; et dans le même numéro, François de ROSE, «La crise des stratégies», pp. 61-71.
3. Voir l'étude de Henri PAC, *Défense et sécurité européenne*, Paris, Eyrolles, 1991 ; également Stanley HOFFMANN, «La France dans le nouvel ordre européen», *Politique Étrangère*, 3/90, pp. 503-512.
4. Voir, sur les transformations de la politique de défense de la France, l'étude de Jean DOISE et Michel VAISSE, *Diplomatie et outil militaire 1871-1969*, Paris, Imprimerie Nationale, 1989 ; également Jean-Baptiste DUROSELLE, *L'abîme 1939-1944*, Paris, Imprimerie Nationale, 1982 ; et de Pierre GERBET, *Le Relèvement 1944-1949*, Paris Imprimerie Nationale, 1991 ; également Lucien POIRIER, *Stratégie théorique II*, op. cit., p. 327.

nuité de la politique, et de la stratégie comme moyen de la guerre, ont traditionnellement été celles des intérêts vitaux de l'État national. Aujourd'hui, des mutations planétaires déplacent la causalité des conflits vers des confrontations d'un tout autre ordre, et donnent une importance croissante aux stratégies de la sécurité collective. Il s'ensuit qu'il devient nécessaire d'examiner comment ces mutations décident également du choix et de l'efficacité des priorités gouvernementales françaises.

Ayant vécu un nombre de désastres militaires, les Français attribuent une très grande importance aux politiques concernant l'avenir de leur défense. Ainsi, et selon des changements ayant pris place après la Première Guerre mondiale, la «politique de la guerre» qui avait défini par le passé la responsabilité gouvernementale, a été remplacée par une «politique de la défense nationale», introduisant ainsi un nouveau référentiel dans la définition des priorités. Cette orientation fut consolidée après la Seconde Guerre mondiale, et la Constitution de 1958, l'ordonnance de 1959, ainsi que le décret de 1962, établirent les priorités d'ensemble de la politique de défense et de la distribution des responsabilités, donnant l'autorité décisionnelle au Président de la République⁵. N'incorporant aucun expansionnisme, ces mesures rappellent que les finalités premières de la défense sont de contribuer à la sécurité et d'assurer la paix. Sans entreprendre d'examen détaillé, et rappelant l'existence d'un Conseil de la défense directement sous l'autorité du Président de la République, et dont la tâche est d'établir ces priorités, il est possible de dire qu'il existe, selon les documents gouvernementaux, une conception très précise de ce qu'elles doivent être: elles ont pour but la protection de l'État national, et visent le niveau de préparation capable de maîtriser l'insécurité et les menaces. En raison de cela, et compte tenu que la notion de défense, lorsqu'existe le nucléaire, comprend plusieurs niveaux opérationnels, il est valable de restreindre l'analyse à l'aspect le plus critique de leur orientation: ces priorités assurent-elles la sécurité de la France?

Cette question pose le problème du référentiel utilisé pour définir la défense et ses priorités stratégiques, ainsi que l'évaluation des buts et des moyens d'une politique gouvernementale efficace. Par exemple, il existe en France une dimension de sa culture stratégique favorisant la formulation d'une politique de défense en fonction de l'espace hexagonal et des extensions géopolitiques continentales et mondiales des intérêts nationaux, plutôt que selon des critères spécifiquement formulés selon une réponse stratégique aux menaces venant de mutations planétaires. De plus, le concept de «stratégie» a le plus souvent

5. Les différents textes et documents sont présentés par Dominique DAVID, *op. cit.*, pp. 27-41; pour une analyse de la loi de la défense nationale, voir Raoul GIRARDET, *Problèmes militaires et stratégiques contemporains*, Paris, Dalloz, 1989, pp. 169-205; et également, Hubert HAENEL, *La défense nationale*, Presses Universitaires de France, 1982.

en France comme synonyme la notion de stratégie militaire⁶. En conséquence il existe souvent une différenciation entre ce que sont les priorités politiques nationales, celles militaires, et celles qui peuvent être retenues comme valables dans les conditions actuelles des mutations mondiales. De fait, certains usages linguistiques courant en France semblent limiter l'analyse des problèmes, et un grand nombre de difficultés découlant de perceptions politiquement antagonistes n'ont pas été clairement solutionnées dans la formulation des priorités. De plus, pour beaucoup d'analystes français, le savoir utilisé dans les décisions stratégiques étant pour eux multidisciplinaire, les problèmes sont souvent analysés selon des renvois à des disciplines dont les cadres théoriques sont distants des finalités stratégiques, introduisant ainsi un réductionnisme conceptuel incompatible avec l'effort de cohérence opérationnelle requis par la stratégie. Il est donc nécessaire d'examiner les « ruses de la raison » dans l'élaboration des priorités stratégiques en France, tout spécialement lorsqu'il existe un possible usage de référentiels produisant des distorsions pouvant être responsables de multiples « effets pervers ».

La nécessité de commencer l'analyse par l'examen des référentiels, impose, par ailleurs, une distanciation des conclusions de certaines recherches. Ainsi, une étude d'un spécialiste des États-Unis, de la contribution de la France à la sécurité européenne, classe les analystes français entre « nationalistes » et « révisionnistes », selon leurs attitudes envers les doctrines stratégiques de l'OTAN, et attribue une inco-

6. Sur l'usage du concept de stratégie en France voir l'étude du Général BEAUFRE, *Introduction à la stratégie*, Paris, Colin, 1963 ; Lucien Poirier résume très bien le problème français lorsqu'il écrit « De quoi parle-t-on quand on dit : stratégie ? », *Essais de Stratégie théorique*, op. cit., p. 7 ; et présente une conception d'une stratégie largement militaire. Voir spécialement sa présentation de la stratégie de la dissuasion nucléaire, et de la relation entre la géopolitique et la géostratégie selon un concept des trois cercles concentriques : celui du sanctuaire national, des alliés en Europe, et des intérêts français dans le monde, qui est devenu l'un des cadres de référence conceptuel le plus utilisé en France dans la discussion de la politique de défense, op. cit., pp. 131-234. Une élaboration importante de l'analyse de Lucien Poirier est présentée dans son *Stratégie théorique II*, mais il retient une orientation clausewitzienne faisant de la stratégie « la science et l'art de manœuvrer des forces pour accomplir les fins de la politique » (op. cit., p. 105), et cela malgré sa propre conviction qu'il n'y a pas de stratégie valable sans l'examen des buts politiques, op. cit., pp. 327-328. Le débat sur les différences conceptuelles entre la géopolitique et la géostratégie porte en France sur la manière avec laquelle la dimension espace des événements politiques est remplacée par l'analyse des aspects plus spécifiquement stratégiques. En France, et à l'exception d'un petit nombre d'analyses comme celle de Lucien Poirier, l'interprétation géopolitique a été prioritaire à celle géostratégique. Il est possible d'attribuer cette importance à ce qu'est l'une des grandes traditions intellectuelles françaises, la synthèse de l'histoire politique et économique, et de la géographie, comme dans l'étude de Lucien BRAUDEL sur la Méditerranée, *La Méditerranée et le monde méditerranéen à l'époque de Philippe II*, 2 vols., Paris, Colin, 1949 ; cette tradition semble également avoir influencé la culture stratégique française d'une manière différente de celle de l'analyse allemande de la « Geopolitik », comme l'explique la revue française *Géopolitique*.

hérence plus ou moins générale à la politique de défense de la France⁷. De fait, cette analyse déplace l'évaluation de ce que cette défense est en «soi», à ce qu'est l'acceptation ou le refus de la doctrine stratégique de l'OTAN. La question est valable, mais ne répond pas à l'interrogation sur l'efficacité de l'effort entrepris par le gouvernement français. Par ailleurs, elle ignore un grand nombre des aspects internes et externes auxquels les priorités stratégiques françaises doivent répondre.

C'est pour ces raisons qu'il a été jugé nécessaire d'utiliser le concept de métastratégie⁸. L'approche métastratégique permet d'établir une critique du référentiel utilisé dans l'analyse des questions stratégiques, sans introduire un réductionnisme arbitraire à des disciplines dont les buts sont autres que l'entendement et l'opérationnel stratégiques. Elle examine la relation entre la doctrine, les intentions politiques, le choix des priorités, et l'efficacité finale, selon la recher-

7. Voir l'étude de David S. Yost, *La France et la sécurité européenne*, (traduction de l'anglais), PUF, 1985, pp. 178, 329, et 346. La notion d'incohérence a été attribuée à la politique de défense de la France dans la majorité des études publiées en anglais. Voir Alan Ned NABROSKY, «The Defense Policy of France», in *Defense Policy of Nations*, edited by Douglas C. Murray and Paul R. Viotti, Johns Hopkins University Press, 1982, pp. 230-267 ; également, John BAILIS, «French Defence Policy», in *Contemporary Strategy*, Vol. II, edited by John Bailis et al., second edition, London, Croom Helm, 1987, pp. 168-196 ; Douglas PORCH, «French Defence and the Gaullist Heritage», in *The Defence of Western Europe*, edited by Lewis H. Gauss, London, Croom Helm, 1987, pp. 181-211 ; P.G. CERNY, *The Politics of Grandeur : Ideological Aspects of de Gaulle's Foreign Policy*, Cambridge University Press, 1980 ; Jolyon HOWORTH, «Defence and the Mitterrand Government», in *Defence and Dissent in Contemporary France*, edited by Jolyon Howorth and Patricia Chilton, London, Croom Helm, 1984, pp. 94-134 ; du même auteur, «Defence Policy under François Mitterrand : Atlantism, Gaullism, or Nuclear Neutralism», in *Socialism, the State and Public Policy in France*, edited by Philip G. Cerny and Martin A. Schain, London, Frances Pinter, 1985, pp. 108-128. Il est cependant possible de signaler quelques études qui font exception comme celle de Edward KOLODZIED, *A French International Policy under de Gaulle and Pompidou, The Politics of Grandeur*, Cornell University Press, 1979. Il est difficile de dire si cette quasi-unanimité est le résultat d'un biais d'interprétation, ou d'une culture stratégique différente, mais elle se retrouve même après avoir été mise en question : voir la publication récente de David S. Yost, «France in the New Europe», *Foreign Affairs*, Winter 1990-91, pp. 107-128 ; également, malgré la reconnaissance qu'il n'existe pas d'opposition fondamentale entre les priorités internes et celles externes de la sécurité de la France, cet auteur continue de souligner l'importance des contradictions, «France and the West European Defence Identity», *Survival*, vol. xxxiii, no 4, 1991, pp. 327-351.

8. La définition de la métastratégie utilisée dans ce texte est celle développée par l'auteur et est «l'étude critique du référentiel conceptuel de la stratégie afin d'éliminer les faiblesses du raisonnement dans l'opérationnel stratégique». Voir Philippe GARIGUE, *Introduction à la métastratégie de la guerre et de la paix*, Centre for international and strategic studies, Toronto, York University, 1986 ; également, *Questions de stratégie et de métastratégie*, Toronto, GREF, (sous presse) ; voir aussi les études réunies par Maurice TORRELLI et Philippe GARIGUE, *La Métastratégie*, Institut du Droit de la Paix et du Développement, Université de Nice, 1988 ; des définitions autres venant de variations théoriques sont utilisées par Jean-Paul CHARNAY, qui présente une généalogie des systèmes, des formes et des principes, voir, *La Métastratégie*, Paris, Economica, 1990 ; et par Ray S. CLIDE, qui utilise le concept pour produire une synthèse des priorités nationales, voir son *Metastrategy*, New York, Crane Russak, 1988.

che d'une cohérence globale d'un entendement orienté vers l'innovation de réponses opérationnelles adéquates aux menaces. Elle permet donc d'évaluer les priorités, non comme une liste de questions hétéroclites, mais comme l'extension d'un entendement individuel et collectif des responsables gouvernementaux, de l'effort à être entrepris pour obtenir l'efficacité recherchée. C'est cette approche qui permet, par ailleurs, de faire partir l'analyse des déclarations mêmes du gouvernement. Par exemple, le président Mitterrand a présenté les priorités de la politique extérieure de la France dans les termes suivants : «La politique extérieure de la France s'ordonne autour de quelques idées simples : l'indépendance nationale, l'équilibre des blocs militaires dans le monde, la construction de l'Europe, le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, le développement des pays pauvres»⁹.

Sans entrer ici dans l'analyse de l'idéologie politique du gouvernement actuel, il est possible d'affirmer que du point de vue métastratégique ces priorités forment un ensemble logique non contradictoire et donc cohérent en raison de leur complémentarité. De plus, la distribution de la responsabilité décisionnelle en France renforce cette cohérence, comme le soulignent les déclarations du président Mitterrand : «La France décidera, et elle seule, des affaires de la France», ou encore : «Pourvue des moyens de sécurité et solidaire de ses alliés, la France s'applique à resserrer les liens qui l'unissent à ses voisins avec lesquels elle partage, depuis des siècles, une histoire»¹⁰. Loin d'être incohérentes, les intentions déclarées du gouvernement peuvent être présentées comme formant un intentionnel intégré. Le mot «intégré» n'est pas ici le produit d'une analyse de l'action, mais découle directement de la séquence logique entre les intentions. Cependant, la cohérence des propositions ne veut pas dire qu'elles répondent aux besoins de sécurité de la France, et il est nécessaire de procéder à l'analyse de leur efficacité opérationnelle.

Il existe donc deux niveaux de questions : d'abord le degré de cohérence des intentions politiques, puis leur validité et efficacité comme réponse aux menaces. L'analyse des deux niveaux permet de résoudre le problème de l'efficacité des priorités en procédant à l'examen du débat autour des documents et déclarations du gouvernement dans sa formulation des priorités, et à un renvoi de ces priorités aux événements. De fait, en ce qui a trait aux intentions politiques, le gouvernement actuel semble s'appuyer sur l'expérience «vécue» des gouvernements précédents. Il s'agit donc de retracer comment cette expérience est apparue, comment les priorités ont été formulées et comment la cohérence logique des intentions répond aujourd'hui aux événements. Pour répondre à ces questions la présentation a été divi-

9. François MITTERRAND, *Réflexions sur la politique extérieure de la France*, Paris, Fayard, 1986, p. 30.

10. François MITTERRAND, *op. cit.*, pp. 20 et 67.

sée en quatre temps : la sélection des priorités ; l'impact des événements ; les adaptations ; les priorités stratégiques depuis 1990.

I - La sélection des priorités stratégiques

Selon la documentation disponible, l'origine d'un grand nombre des intentions politiques actuelles est inséparable du passé d'une France qui s'est construite à travers les siècles, et de l'existence d'une mémoire collective commune à la majorité des Français¹¹. Ainsi, et en ce qui a trait aux xx^e siècle, cette mémoire collective a été profondément marquée par les deux guerres mondiales, et tout spécialement par le désastre de 1940 et les déchirures politiques qui l'ont suivi. Mais il est aussi possible d'énoncer que la cohérence que l'on retrouve aujourd'hui dans la logique des intentions gouvernementales, est celle d'une expérience qui remonte à plus de dix siècles. En effet, au coeur de l'identité française existe un défi qui commence bien avant les Capétiens, puisqu'il s'agit de la création d'une nation et d'un État, et de leurs frontières naturelles dans l'unification d'un territoire et d'un peuple. Ce « vécu » comprend la Révolution française, Waterloo et Sedan, ainsi que la perte d'un Empire. Il incorpore les notions d'indépendance et d'identité, et le refus de la subordination de l'État national à toute volonté étrangère. L'histoire contemporaine de la France est ponctuée par des stratégies qui n'ont de sens que lorsqu'elles sont perçues selon cette mémoire¹².

Il existe donc un contexte particulier à la formulation des priorités gouvernementales, qui est celui d'un encadrement du débat par une doctrine stratégique ayant ses racines premières dans une tradition devenue le fondement de la culture stratégique française. Dans ses confrontations avec d'autres pays, et dans sa politique interne de sécurité, la France développa très tôt son nationalisme, et le sentiment d'être français structura très rapidement son décisionnel politique. Depuis au moins le xvi^e siècle, et Jeanne d'Arc, l'identité nationale est le référentiel de l'action militaire. En effet, et dès le xvii^e siècle, toute opération militaire est perçue comme étant entre « nations », selon une perception de l'Europe comme espace d'États nationaux. La relation interne-externe des politiques de cette époque vise un équilibre de la puissance entre les États ; mais selon une mutation importante dès le xviii^e siècle, et après que la Révolution française et les guerres de Napoléon firent entrer la France dans l'ère industrielle et la création d'un empire colonial. Ce qui existe depuis le xix^e siècle est l'adaptation

11. Sur l'importance de « l'expérience vécue », voir la présentation de Paul-Marie de La GORCE, *La république et son armée*, Paris, Fayard, 1963 ; et sa notion d'une histoire de l'armée inséparable de celle de la nation.

12. Pour une perception d'ensemble de cette question voir l'étude de Jean DOISE et Maurice VAISSE, *op. cit.*, pp. 333-500.

de ces idées devenant le concept de défense nationale. Cette lente structuration d'une tradition séculaire fut le résultat d'un processus complexe en lequel se mêlèrent les ambitions dynastiques, l'apparition d'une structure étatique, la création d'un centralisme administratif, le développement d'une identité collective, le mélange des populations dans une société industrielle, et autres dimensions devenant les fondements de réponses aux événements¹³.

Certaines de ces réponses sont maintenant disparues et il n'existe plus aujourd'hui, dans la politique de défense de la France, de revendications territoriales comme après la guerre franco-prusse, ou d'extension d'un Empire comme après la Première Guerre mondiale, ou même de sa sauvegarde comme après la Seconde Guerre mondiale. L'essentiel de la formulation gouvernementale actuelle concerne la sécurité et la défense de l'existence nationale. Cependant, compte tenu des dimensions des intérêts nationaux français, ceci implique une participation à la sécurité de l'Europe, ainsi qu'au maintien de la paix dans le monde. À cette fin, le débat politique en France reprend sélectivement selon les partis politiques, un éventail très large de questions définissant la réalité nationale de la défense. Ainsi, si la Révolution française a imprimé dans la mémoire collective les notions de la défense du territoire, de la responsabilité du citoyen-soldat, et de l'intégration entre l'armée et la nation, comme dimensions premières des priorités stratégiques nationales, la question de l'efficacité d'armées de type professionnel est devenue également une priorité, tout comme celles de la coopération avec d'autres pays, et d'un développement scientifique et industriel adéquat.

Compte tenu de la diversité des idées dans les débats politiques, les priorités « officielles » du gouvernement français sont celles que l'on retrouve dans un nombre de textes établissant les principes, la légitimité, et l'organisation du concept de défense nationale. À toute fin pratique, la défense nationale est le premier référentiel de toutes les priorités gouvernementales en ce qui touche la sécurité, et cela même si les gouvernements français se sont toujours depuis 1945 soucieux de la sécurité collective de l'Europe et de la paix dans le monde. À l'intérieur de ces textes se retrouvent également les procédures sur les mesures à prendre afin d'assurer la réalisation de la défense nationale. C'est en examinant ces textes qu'apparaît alors la dichotomie des référentiels dans la culture stratégique française. Car si d'un côté, le premier référentiel de la défense nationale est celui de l'histoire « vécue » de la nation, de l'autre côté existe un autre « vécu » de la défense de la France, que l'on retrouve dans la contribution à la culture stratégi-

13. Voir, Eugène CARRIAS, *La pensée militaire française, du x^e siècle à 1958*, PUF, 1960 ; également, l'étude de Raoul GIRARDET, *La société militaire dans la France contemporaine*, Paris, Plon, 1963 ; également Maurice BERTRAND, *Pour une doctrine militaire de la France*, Paris, Gallimard-Idees, 1965, pp. 175-179.

que française de certains de ses plus illustres stratèges, comme Puységur, Vauban, Guibert, Carnot, et autres, ayant établi les fondements d'un savoir national sur les conditions de sécurité et de défense de la France. Ainsi, en raison de la présence de ce double référentiel dans la culture stratégique française, certaines priorités stratégiques, comme celle du nucléaire, ou encore de l'organisation des forces armées et du développement de son matériel, se différencient de celles plus spécifiquement politiques¹⁴. Il s'ensuit que si la formulation de certains aspects des priorités de la défense nationale relèvent directement d'un contexte affectif collectif, d'autres découlent d'une rationalité qui se veut analytique de leurs conditions d'efficacité¹⁵. La coexistence de ces deux référentiels structure la problématique des débats, et explique certaines méprises des interprétations de la politique française de défense. Ceci est d'autant plus important qu'une nouvelle définition de cette politique par le général de Gaulle, donna une importance toute particulière à la formation de forces armées professionnelles et à la présence de l'arme nucléaire¹⁶. Sans entrer ici dans l'analyse de la pensée stratégique gaulliste, il est possible de la présenter sous la forme d'une synthèse entre les priorités traditionnelles à l'identité collective française, et celles venant d'un besoin de modernisation des forces armées pour une présence de la France au monde. Son idéal d'une certaine idée de la France, combine le passé et le présent, selon la continuité première de la Nation comme fondement de l'identité collective, et de l'obtention d'une capacité technique autonome permettant sa sécurité par une action mondiale. L'importance et la continuité de l'interprétation gaulliste résulte du fait qu'elle découle de la complémentarité des deux référentiels.

Cependant, les débats sur la politique de défense en France ne sont pas limités par les textes gouvernementaux, ni par ce qu'est la culture stratégique française. Sommairement présentés, d'un côté se retrouvent les groupes politiques attribuant une priorité totale à la sécurité du territoire national et aux intérêts nationaux, de l'autre existe tout un éventail de propositions sur la contribution possible ou nécessaire de la France à la sécurité européenne et mondial. Il est possible de dire qu'il existe dans cette autre dichotomie à la fois des rappels aux «forces vives de la nation», c'est-à-dire selon l'utilisation de concepts traditionnels à la mémoire collective, et aux nouvelles

14. Sur l'établissement des priorités stratégiques françaises voir Henri PAC, *Politologie de la défense nationale*, Paris, Masson, 1986, pp. 135-165.

15. Michel DEBRÉ, «La politique nationale de défense», *Défense Nationale*, décembre 1970, p. 1784.

16. Voir Charles de GAULLE, *Vers l'armée de métier*, Paris, Berger-Levrault, 1934 ; sur la modernisation des forces armées, et surtout l'usage du nucléaire, voir le Colloque de l'Institut Charles de Gaulle, *L'aventure de la bombe, de Gaulle et la dissuasion nucléaire, 1958-1969*, Paris, Plon, 1985 ; également, par Michel DEBRÉ, *Le Gaullisme*, Paris, Plon, 1977 ; et de Jean TOUCHARD, *Le Gaullisme*, Paris, Seuil, 1978.

préoccupations sur les réalités de la puissance dans le monde. Ces aspects s'opposent ou se complètent selon le refus ou l'acceptation par chaque goupe politique de l'immutabilité de certains principes ou d'une adaptation aux conditions qui assurent l'efficacité de la politique de défense ; c'est-à-dire, de variantes dans l'interprétation des conditions déterminant l'adaptation de la France au monde. L'intensité des débats, ainsi que les différences d'orientation entre les partis politiques, découlent de l'importance attribuée à l'un ou l'autre des référentiels utilisés. Cependant, leur complémentarité sous la forme d'un consensus minimal est devenue la caractéristique des débats depuis la Seconde Guerre mondiale, en raison d'une volonté de ne plus subir l'expérience de la défaite. Ainsi, et comme exemple, l'intégration opérationnelle de la France dans une sécurité européenne, est souvent présentée comme une question d'adaptation sélective, selon les besoins d'une efficacité opérationnelle réalisant les objectifs nationaux par le moyen d'une sécurité collective.

La phase gaulliste de la doctrine stratégique française, a été suivie par celle d'une doctrine officielle qui, depuis la publication du *Livre blanc sur la défense* de 1972, en est de fait sa continuité et l'objet d'un consensus. Tout en reprenant la priorité de la défense nationale, cette doctrine se déclare favorable à l'obtention d'une sécurité collective résultant d'une alliance entre pays démocratiques, mais selon un refus de toute condition hégémonique venant d'une puissance dominante, et donc d'une nécessaire possession du nucléaire pour assurer une autonomie décisionnelle et une dissuasion. Cet intentionnel a produit une distanciation de la France de son intégration automatique dans la structure militaire de l'OTAN, et se retrouve encore aujourd'hui dans la formulation récente d'une «identité européenne» de la sécurité collective. Les débats en France sur les priorités stratégiques sont donc des questionnements repris sans relâche du consensus minimal, et des manières d'obtenir une adaptation qui respecte la continuité de l'existence nationale dans le contexte d'une sécurité européenne et mondiale¹⁷. Loin d'être immuable, le consensus minimal est en adaptation constante aux événements. Mais, comme les débats se tiennent le plus souvent lors du vote des crédits pour les forces armées, ils se doublent toujours d'un examen intense et critique du niveau de capacité opérationnelle¹⁸, donnant ainsi l'impression d'une rupture du consensus entre les partis politiques. Cependant, celui-ci est continuel-

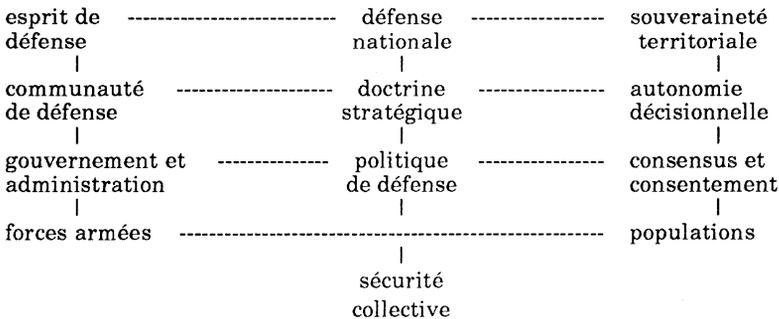
17. Voir l'article de Jean KLEIN : «Un point de vue français sur la sécurité en Europe», *Revue d'Intégration Européenne*, IX, 2-3, 1986, pp. 155-176. Il est relativement difficile de définir les notions de consentement et de consensus, puisqu'il s'agit d'un accord tacite légitimant l'action gouvernementale ; cependant il est possible de les concrétiser en référence à l'idée d'une majorité devenant pacte social ; voir Thomas FERENEZI, *Defense de consensus*, Paris, Flammarion, 1989 ; également, Michel DOLERY, «Le jeu de consensus», *Pouvoirs*, 38, 1986, pp. 47-66.

18. Pierre HASNER, «Force et politique aujourd'hui», *Défense Nationale*, décembre 1971, p. 1796.

lement reconstruit par la présence d'une intention commune à tous les partis, de la mise en place des conditions assurant la sécurité de la France dans le monde.

L'existence de plusieurs référentiels permettant d'intégrer le passé et le présent, le normatif et l'analyse objective, l'identité collective et l'obtention de l'efficacité des moyens militaires, se retrouve dans le rôle décisionnel du Président de la République. C'est le Président, comme chef de l'État, de la Nation, et des forces armées, qui décide des grandes lignes de la politique de défense, transformant les priorités de la doctrine stratégique en un budget, une distribution de responsabilités¹⁹, et en un choix de missions opérationnelles²⁰. Par ailleurs, l'importance grandissante d'une « communauté de défense » proche de l'administration, structure à la fois les débats et l'organisationnel des décisions, produisant ainsi l'examen discursif des problèmes entre les membres de cette communauté. Quoiqu'il existe en France une attribution particulière au « secret d'État », et une autonomie décisionnelle en matière de politique étrangère et de défense selon la notion de « domaine réservé » au Président de la République, la diffusion médiatique du débat sur la défense a donné naissance à une nouvelle dimension de la culture stratégique française, sous le nom de « l'esprit de défense »²¹. « L'esprit de défense » est une innovation unique à la France, et donne une orientation particulière, comme le souligne le diagramme suivant des éléments d'une défense à la française :

La défense à la française



Le diagramme souligne l'existence d'une logique interactive, produisant un débat né des différences entre les référentiels utilisés par

19. Sur la responsabilité présidentielle dans la définition de la politique de défense voir le Colloque de l'Institut Charles de Gaulle, *De Gaulle et ses premiers ministres*, Paris, Association française de science politique, 1990.

20. Voir sur cette question le numéro spécial de la revue *Pouvoirs*, sur l'armée française, et surtout l'article de Bernard CHANTEBOUT, « La dissuasion nucléaire et le pouvoir présidentiel », 38, 1986, pp. 21-32.

21. Voir les études publiées sous la direction de Jacques ROBAT, *L'Esprit de défense*, Paris, Economica, 1987.

les groupes politiques, et rattachant les intentions du gouvernement aux modalités de la doctrine, à travers ce qui détermine l'organisation de la défense nationale, incluant un «esprit de défense» permettant de compléter le rôle de l'État par une relation spéciale entre la «communauté de défense», les forces armées, l'administration et les populations. La notion de sécurité collective est reliée à celle de politique de défense, montrant son caractère partiellement extérieur à la logique intégrante des débats sur la défense nationale. Une confirmation de ceci est donnée par l'analyse de la relation spéciale entre le savoir stratégique et le pouvoir politique en France. Au contraire d'autres pays, où la notion d'études stratégiques définit l'autonomie du savoir, il existe en France une notion d'études de la défense nationale qui, à travers «l'esprit de défense», intègre le savoir au pouvoir²². Cette intégration implique la recherche d'un savoir en fonction des besoins de la défense²³. Sans minimiser l'objectivité des recherches stratégiques en France, il existe une orientation délibérée de l'effort entrepris dans le développement d'un savoir national pour l'organisation de la défense.

La formulation des priorités est donc conséquente à la structuration des débats, et de comment les différents groupes utilisent les référentiels pour incorporer le passé dans le présent, la défense nationale dans une sécurité collective, et la formation et l'utilisation d'un savoir permettant de rejoindre les compétences nécessaires pour la maîtrise des événements. Au cœur de cette structuration existe un consensus minimal constamment repris, mais dont l'importance a été confirmée par l'acceptation, par le président Mitterrand, de la continuité de certaines des priorités gaullistes. Ainsi, en 1990, au moment où l'OTAN changeait sa doctrine stratégique, le président Mitterrand maintenait la doctrine de la dissuasion nucléaire française, et recevait l'appui d'autres partis politiques, montrant ainsi combien le consensus minimal est le résultat de la complémentarité des référentiels utilisés dans les débats²⁴. Par ailleurs un grand nombre de groupes politiques ont suivi le Président

22. Il existe une différence fondamentale entre le référentiel conceptuel des études stratégiques et celui des études de défense, qui est le sujet d'une controverse métathéorique. Voir Philippe GARIGUE, *La métastratégie et la théorie du référentiel stratégique*, (MS), 1989.

23. Voir la très importante étude de Charles-Philippe DAVID, *La France face aux nouveaux enjeux stratégiques*, Montréal, Méridien, 1988. L'auteur souligne comment la France fait face aux nouveaux enjeux de la dissuasion nucléaire, et quels sont les aspects mettant en cause le consensus national.

24. Voir sur les transformations de la doctrine de l'OTAN et la position du président Mitterrand, la présentation de la rencontre au sommet à Londres dans *Le Monde*, du lundi 9 juillet 1990, pp. 4-5 ; pour une présentation d'ensemble sur la politique du président Mitterrand, voir l'analyse de Stanley HOFFMANN, «La politique internationale de Mitterrand ou le gaullisme sous un autre nom», *L'Expérience Mitterrand, continuité et changement dans la France contemporaine*, sous la direction de Stanley Hoffman et George Ross, PUF, 1988, pp. 373-388 ; également, l'étude de Pierre FAVIER et de Michel MARTIN-ROLAND, *La Décennie Mitterrand*, Paris, Seuil, vol. 1, 1990, pp. 219-235.

dans sa recherche d'une solution efficace à la construction d'une Europe de la défense. Dans un sens paradoxal, les débats et leur intensité lors du passage de la loi de la programmation militaire²⁵, renforcent le consensus minimal, puisqu'ils portent essentiellement sur l'efficacité des moyens permettant d'assurer la défense nationale et la présence de la France²⁶. C'est également ainsi qu'il faut interpréter les colloques, et autres rencontres de la «communauté de défense», c'est-à-dire, du regroupement des experts, chercheurs, et spécialistes de toutes catégories, qui par leurs propres interrogations intensifient la recherche de solutions aux besoins de sécurité de la France. Ce regroupement et ces interrogations comprennent les 2^e et 3^e cycles d'études universitaires de défense, les 33 centres de recherches sur la défense dispersés à travers la France, ainsi que de nombreux organismes privés²⁷.

Il existe donc une relation directe entre la formulation des priorités, la complémentarité des référentiels, la structure de l'interlocution discursive des débats entre tous les groupes impliqués, le changement dans le consensus minimal, la distribution des responsabilités décisionnelles, et l'efficacité finale. Les priorités se présentent comme le produit d'un questionnement permanent sur la validité des mesures assurant la continuité et l'adaptation de la politique de défense nationale. Cette orientation existe même lorsqu'il s'agit d'une participation à la sécurité de l'Europe²⁸. Comme l'indique l'article premier de l'ordonnance du 7 janvier 1959, définissant la défense nationale, une flexibilité existe à cette fin : «La défense a pour objet d'assurer en tout temps, en toutes circonstances et contre toutes formes d'agression, la sécurité et l'intégrité du territoire ainsi que la vie de la population».

Cette disposition élargit les options possibles à toutes les modalités permettant de rencontrer les priorités d'intégrité du territoire et de sécurité de la vie des populations. Elle autorise donc une sélectivité des stratégies. L'âpreté des controverses découle des enjeux entre les partis politiques, polarisant ainsi les décisions. Cependant, quelles que soient les différences, l'existence d'un consensus minimal en transformation permet d'établir des mesures ayant une réelle efficacité; c'est-à-dire, permettant de solutionner certains problèmes afin de rejoindre un niveau de puissance qui est également une participation à la sécu-

25. Voir les commentaires de Jacques CHIRAC sur la proposition gouvernementale d'un plafonnement des dépenses militaires, *Le Figaro*, mercredi 9 mars 1988, p. 7.

26. Voir l'analyse de Pascal BONIFACE et son article «La France», *L'Année Stratégique*, Paris, Stock, 1990, pp. 13-16.

27. Pour une présentation de l'ensemble des organismes regroupés dans la «Communauté de défense» voir : *L'organisation de la défense de la France*, Paris, Ministère de la Défense, 1990, pp. 28-29.

28. Voir les études du général Georges C. FRICAUD-CHAGNAUD, «L'avenir du modèle d'armée organisé autour de la force nucléaire», *Pouvoirs*, 38, 1986; et sa présentation au Colloque sur la *Défense de l'Europe et maîtrise des armements*, Centre d'étude et de prospective stratégique, Paris, janvier 1990, pp. 33-36.

rité collective, comme le souligne le diagramme représentatif du système actuel des priorités stratégiques du gouvernement français :

Le système des priorités stratégiques françaises



Le graphique indique à la fois l'étendue des priorités et du consensus minimal, et la spécificité d'importance de chacune dans les trois catégories. Il est évident également que si toutes les priorités ont leur raison d'être, leur impact sur l'efficacité opérationnelle des stratégies change selon les problèmes, et il existe des différences majeures des combinaisons stratégiques formulées par le gouvernement pour répondre aux événements. Ainsi, présentement, la priorité d'organisation de la sécurité à travers la Communauté européenne est plutôt celle d'un projet se structurant graduellement que d'une réalité. Mais ce projet est, selon certaines déclarations françaises depuis la guerre

du Golfe et la désintégration de l'Union soviétique, une intention ayant un potentiel de plus en plus important de réalisation, comme le souligne l'action de la Communauté européenne en Yougoslavie.

Comme le montrent les débats sur le «coup d'État» en Union soviétique, la critique de l'action gouvernementale est en France à la fois une dimension de la lutte entre les partis politiques, une interlocution discursive des problèmes de sécurité par la «communauté de défense», la recherche de solutions efficaces particulières, autant que le développement d'une prise de conscience dans la population de ce que représentent les mutations mondiales actuelles. Quelles que soient les menaces ou les situations, la capacité des différents groupes de les comprendre, et de présenter leurs solutions et priorités à travers leur participation aux débats, devient le point de départ d'une réponse collective des Français aux événements.

II — L'impact des événements

L'évolution du monde contemporain a eu en France les mêmes conséquences que dans la plupart des pays européens, c'est-à-dire : 1) le passage de la société rurale à la société urbaine-industrielle ; 2) de la quasi-autonomie économique à l'interdépendance des échanges entre les pays ; et 3) l'intégration des activités nationales dans les économies européennes et mondiales. Ces transformations se sont accélérées dans les dernières décennies, et c'est dans ce sens qu'il est possible de dire que le temps du planétaire est maintenant entré en France, avec comme conséquence la nécessité d'inventer une manière française de le vivre²⁹. Pour cette raison, la politique de défense de la France est également devenue une gérance de l'adaptation aux événements, selon une volonté d'une présence française. Cependant, vouloir participer à la construction d'un ordre mondial ne veut pas dire pouvoir le faire, et la politique française comporte certaines compromissions, ainsi que des faiblesses. La France ne possède pas les ressources d'une très grande puissance, et ses initiatives restent limitées. De plus, certaines initiatives restent bloquées. L'échec de la Communauté européenne de défense dans les années cinquante montre l'existence de difficultés politiques internes qui sont encore présentes³⁰. Mais, par ailleurs, sa participation aux activités de l'Union de l'Europe occidentale, ainsi

29. Voir les remarques de Thierry de MONTBRIAL, «Sur la politique de sécurité de la France», *Commentaire*, 40, hiver 1987-88, pp. 645-657.

30. Sur l'échec de la CED voir l'étude de Raymond ARON et Daniel LENER, *La querelle de la C.E.D.*, Paris, Colin, Cahiers de la Fondation nationale des sciences politiques, 1956 ; également, Paul STEHLIN, *Retour à zéro, l'Europe et sa défense dans le compte à rebours*, Paris, Lafont, 1968 ; Jean DOISSE et Maurice VAISSE, *op. cit.*, pp. 420-426 ; Pierre GERBET, *La Construction de l'Europe*, Paris, Imprimerie Nationale, 1983.

qu'à la Conférence sur la coopération et la sécurité européenne, montre sa volonté d'examiner d'autres solutions qu'une simple affirmation de sa présence dans l'Alliance atlantique. De plus, les événements ayant pris place dans les pays de l'Europe de l'Est et en Union soviétique, la guerre du golfe Persique, et les pressions sur les pays européens d'adopter une politique commune sur toutes les questions internationales, sont autant de rappels de l'urgence de nouvelles solutions et priorités. Les débats ayant pris place sur les événements ont fait apparaître les tendances lourdes suivantes :

La distribution de la puissance mondiale est en mutation constante, selon la fin de la parité entre les États-Unis et l'Union soviétique, mais selon une croissance d'une compétition Japon-Amérique du Nord-Europe communautaire. Si les pays de ces regroupements forment un ensemble «dominant», il existe une relation compétitive entre eux en raison des concentrations de capacité qu'ils représentent chacun, et donc d'influence sur l'ordre mondial;

Les pays du tiers-monde, et ex-pays communistes, ont maintenant une croissance difficile, qui dans certains cas est négative, avec des conséquences multiples d'insécurité nationale, régionale, et mondiale. L'usage des forces armées des pays «dominants» pour stabiliser certains conflits pose la question d'une structuration de l'ordre mondial sous la présence d'une superpuissance;

Certaines régions du monde sont devenues les lieux de confrontations multiples, stimulant l'intervention d'une superpuissance ou des regroupements de pays, selon ce que devient la compétition à l'intérieur du nouvel ordre mondial.

Les débats en France sur ces questions, ainsi que les déclarations du gouvernement, indiquent la présence d'une prise de conscience très générale parmi les Français, des difficultés actuelles dans le contrôle des tensions et conflits mondiaux, et de combien l'action par les Nations Unies reste dépendante de l'engagement d'une superpuissance, ou de pays regroupés en un grand ensemble de défense. Une préoccupation existe donc sur le niveau de préparation militaire national et régional à maintenir, compatible avec les ressources budgétaires, compte tenu de la diversité de ces problèmes. Ces questions se doublent d'une interrogation sur l'efficacité des institutions actuelles et d'un décisionnel du seul ressort du Président de la République. De plus, et au coeur de l'insécurité française, est la conviction parmi un nombre grandissant de personnes que le pays n'a maintenant qu'une capacité limitée de maîtrise des événements.

L'importance des mouvements pacifistes et autres organisations contre la guerre, ainsi que les transformations dans la composition ethnique de la France, donnent une résonance particulière à un

«neutralisme» de son intervention dans certains conflits. À l'opposé, existe également la montée d'une perception parmi certains groupes d'un «droit d'ingérence» lorsqu'il s'agit de la sécurité collective. Le pluralisme grandissant des perceptions, reprenant les crises prenant place dans différentes parties du monde, devient la demande d'engagements pour ou contre, selon une nouvelle distribution des intérêts français. Il existe, par exemple, des débats importants sur ce que devrait être une politique arabe, africaine, ou dans d'autres parties du monde, de la France, qui traversent les intentions gouvernementales sur l'avenir de la défense nationale et la participation à la sécurité européenne. La possibilité d'instabilités multiples en Europe de l'Est en raison de conflits interethniques, le problème de migrations massives venant des pays en désintégration économique, la crainte d'un possible désengagement militaire des États-Unis, la nécessité d'une prise en charge effective par les pays européens de leur sécurité collective, sont autant de rappels que la fin de la confrontation entre les deux superpuissances n'a pas conduit à l'élimination de l'insécurité pour la France, et que la notion de défense nationale par elle-même n'apporte aucune solution efficace à un grand nombre de ces menaces³¹.

Pour un grand nombre d'analystes français, la crise actuelle n'a qu'une solution: la refonte des institutions nationales de sécurité, donnant une priorité première à l'organisation d'une sécurité européenne autonome³². Pour d'autres, il s'agit de savoir si les événements indiquent un nécessaire repli sur une défense nationale en raison de l'incertitude de l'intégration politique de l'Europe, ou si, au contraire, il existe valablement une accélération fondamentale vers une sécurité collective allant même au-delà de l'Europe? Ainsi, c'est autour de l'avenir de l'Alliance que s'est posé en 1990 le plus grand nombre de questions. La dépendance des pays européens des États-Unis est née en 1945, lorsqu'ils étaient en une période de faiblesse militaire, économique, et politique. Beaucoup de spécialistes français ne sont pas convaincus que les événements ont transformé fondamentalement la distribution de la puissance mondiale, et qu'à long terme l'option représentée par l'Alliance serait donc préférable, à la fois comme sécurité européenne, et comme capacité planétaire assurant une sécurité mondiale. Selon cette interprétation, l'on ne saurait, aujourd'hui, séparer ces deux aspects dans un monde de plus en plus interdépendant.

31. Voir le numéro spécial de : *Politique Étrangère*, 3/90, sur «La France dans le nouvel ordre européen», pp. 489-608.

32. Voir Jean KLEIN, *Sécurité et désarmement en Europe*, Institut français des relations internationales, 1987 ; André GIRAUD, «La construction européenne et défense», *Politique Étrangère*, 3/90, pp. 513-524 ; voir également les études de François de ROSE, *La France et la défense de l'Europe*, Paris, Seuil, 1979 ; *Contre la stratégie des Curiaces*, Paris, Julliard, 1983 ; et *Défendre la défense*, Paris, Julliard, 1989 ; Raymond TOURRAIN, *De la défense de la France à la défense de l'Europe*, Besançon, Centre de recherche et d'information politique et sociale, 1987.

Pour d'autres analystes, et quelles que soient les raisons données pour choisir certaines priorités nationales ou régionales, l'accélération des événements et la demande de réponses entièrement nouvelles, oblige, et nécessairement, l'intégration des trois niveaux du national, du régional, et du planétaire, en seule cohérence de l'organisation de la sécurité³³.

Les débats pendant 1991 sur l'impact de la guerre du Golfe et de l'effondrement de l'Union soviétique ont élargi le questionnement, et il inclut maintenant la marginalisation grandissante de la France, et de l'Europe, dans le monde³⁴. La complexité des problèmes mondiaux, et l'importance des seuils techniques à traverser pour rejoindre une réelle capacité de maîtrise de l'insécurité planétaire, sont perçues comme autant de défis pour accélérer une décision gouvernementale entre la construction d'une Europe responsable de sa sécurité, ou d'une participation à une restructuration des Nations Unies³⁵. Pour certains analystes français, chacune de ces options élimine automatiquement tout retour vers l'autonomie de la souveraineté nationale, mais ouvre aussi la possibilité pour la France et l'Europe, de faire autrement que de réagir d'une manière limitée à l'impact des événements et surtout aux positions prises par les États-Unis³⁶. Le rôle grandissant de la Communauté européenne dans la recherche de solutions, l'affaiblissement de la présence de l'Union soviétique, ont provoqué une réévaluation des conséquences des délais dans l'intégration politique de l'Europe³⁷. Le déclin de la puissance soviétique se combine donc avec un questionnement sur la forme et l'étendue de la présence de la Communauté européenne, et d'une réponse plus ou moins finale à la question posée depuis des années par le paradoxe d'une dépendance de l'Europe des États-Unis : « N'est-il pas curieux que 320 millions d'Européens dépendent de 240 millions d'Américains qui les défendent contre

33. François de ROSE, *L'Europe de 1993 et sa sécurité, Enjeux Internationaux, bilans et perspectives 1988-1993*, Paris, Fondation du futur, 1989, pp. 47-50.

34. Thierry GARCIN, *Les impératifs de défense*, Paris, Economica, 1984 ; et *Les nouvelles menaces militaires*, Paris, Economica, 1986.

35. Cette interprétation existait déjà dans les années soixante-dix, voir Guy DOLLY, *Stratégie France-Europe*, Paris, Édition Média, 1977.

36. Alfred GROSSER, *Affaires Extérieures, La politique de la France, 1944-1989*, Paris, Flammarion, 1989, pp. 324-341.

37. Voir le numéro spécial de la revue *Pouvoirs*, «L'URSS de Gorbatchev», 45, 1988 ; également, Françoise THOM, *Le moment Gorbatchev*, Paris, Hachette-Pluriel, 1989 ; sur les préoccupations du gouvernement français, voir l'entrevue de Jean-Pierre Chevènement par Jacques Isnard, *Le Monde*, vendredi 13 juillet 1990, pp. 1-2 ; également les études réunies sous la direction de Charles-Philippe DAVID, *La fin de la guerre froide*, Centre québécois de relations internationales/Fondation pour les études de défense nationale, 1990 ; également les différentes études présentées sous la direction de Raoul GIRARDET, *La défense de l'Europe*, Bruxelles, Complexe, 1988.

280 millions de Soviétiques? Il y a là une absurdité à laquelle il est grand temps de mettre un terme»³⁸.

Cette interrogation est maintenant une priorité stratégique concrétisée par un débat sur les intentions du gouvernement français et sa contribution possible aux diverses solutions. Les premiers mois de 1991 ont vu une accélération de l'échéancier prévisible pour une décision d'ensemble. Il s'ensuit qu'actuellement, et dans le court terme des prochaines dix années, s'il n'existe pas, selon certains analystes, d'alternatives réelles à l'Alliance atlantique, non seulement sa restructuration devrait prendre place sur la base d'un multilatéralisme des participations, mais d'autres institutions de défense sont déjà proposées.

Les débats sur les événements soulignent donc la présence d'un consensus minimal grandissant parmi les groupes politiques sur la nécessité pour la France de revoir ses priorités stratégiques afin de tenir compte des tendances lourdes structurant la sécurité mondiale. Cette révision devrait inclure une redéfinition de comment s'obtient, aujourd'hui, une défense nationale dans une participation aux nouvelles interdépendances planétaires³⁹. Cependant, l'intensité du débat souligne que toute adaptation met en cause l'équilibre politique. En termes généraux, les déclarations des responsables de la politique de défense de la France sont loin d'être optimistes. Pour l'ancien ministre Jean-Pierre Chevènement, il existe une nécessité du maintien des institutions de sécurité déjà en existence, tout en préparant de nouvelles institutions mieux adaptées aux événements. Pour le président Mitterrand, la sécurité de l'Europe est fonction d'une «identité européenne de la défense»⁴⁰. Ceci implique des mutations majeures, dont certaines ne sont pas sans conséquences pour la distribution des responsabilités décisionnelles, car pour lui: «La révolution qui a commencé à Moscou grâce à M. Gorbatchev qui a libéralisé le système, va faire le tour de l'Europe de l'Est, et va retourner à Moscou», et ceci implique une longue période d'instabilité⁴¹. Une nouvelle liste de priorités est donc en gestion, impliquant des ruptures majeures pour le gouvernement de la France. Car elles impliquent toutes l'engagement avec d'autres gouvernements européens, dans une construction d'un ordre européen intégré à un mondial en lequel les nouvelles responsabilités seront partagées entre les continents⁴².

38. Michel ROCARD, *Le cœur à l'ouvrage*, Paris, Odile Jacob-Points, 1988, pp. 257-258.

39. Jean KLEIN, «Les enjeux de la sécurité de l'Europe», *Géostratégie et défense*, Cahiers français, 241, La documentation française, mai-juin 1989, pp. 50-54.

40. Voir les déclarations du président Mitterrand du 14 juillet 1990, *Le Monde*, mercredi 17 juillet 1990, pp. 6-7.

41. Cité par Edouard MASUREL, *L'Année 1989 dans le monde*, Paris, Gallimard-Folio, 1990, p. vi.

42. Pascal BONIFACE, *L'Année Stratégique*, op. cit., pp. 490-492.

III - Les adaptations de la politique de défense

Trois aspects différents se présentent donc dans l'adaptation des priorités stratégiques du gouvernement de la France : le mondial, l'Europe, et les spécificités de la situation nationale. Malheureusement, il n'est pas possible de les aborder tous les trois dans le cadre de cette étude. Cependant, l'évaluation de ce qu'ils représentent peut être faite par la discussion de certains éléments directement sous le contrôle du gouvernement français : 1) sa programmation militaire, et 2) la définition des objectifs de sa politique de défense. Une présentation même sommaire de ces deux aspects permet d'établir ce que deviennent les priorités gouvernementales :

A — La programmation militaire

Il n'est pas nécessaire d'examiner en détail l'impact des événements sur l'adaptation des moyens militaires pour reconnaître qu'il existe en ce domaine un encadrement direct de la politique de défense par les deux référentiels déjà mentionnés. Pour répondre à sa vulnérabilité nationale, la France a opté pour la dissuasion nucléaire. Celle-ci est sous le contrôle unique du Président, et a comme particularité première de se vouloir à la fois crédible et minimale. La dissuasion «du faible au fort» doit être crédible par sa capacité technique, et minimale, car il ne s'agit pas de gagner mais de dissuader. Cependant, cette stratégie pose un problème particulier : celui de l'importance des moyens nécessaires pour rejoindre un niveau minimal de crédibilité. De fait, cette politique implique une haute concentration des ressources dans le nucléaire plutôt que dans les armes conventionnelles, et requiert une amélioration technique constante afin de ne pas être dépassée par les événements. Mais par ailleurs, les engagements pris par le gouvernement français en Europe, en Afrique et dans les différents océans où se trouvent des territoires français, l'oblige au maintien de forces armées de type conventionnel mais hautement compétentes. Compte tenu de l'évolution mondiale des armements, ces priorités sont celles d'un gouvernement prêt à placer une forte proportion de ses ressources dans la programmation militaire de sa sécurité.

L'effort entrepris est mesurable par la proportion du PIB accordée à la défense, au nucléaire, et aux forces armées en général, ainsi que par l'importance des débats sur ces aspects lors du passage de la loi de la programmation militaire. Car l'impact de cette loi va beaucoup plus loin qu'une simple mesure budgétaire. Elle a des conséquences directes sur l'ensemble de la recherche scientifique et technique, sur la vitalité des industries, sur le développement des techniques de pointe, et n'est donc pas séparable de la totalité du programme gouvernemental de modernisation de la France. De fait, les priorités stratégiques de

la politique de défense ont été parmi les moteurs principaux de la transformation de la France en une société à orientations scientifiques et techniques, par la création de forces armées capables de faire face aux enjeux d'innovations ayant le plus de conséquence dans l'opérationnel militaire.

C'est pour cela qu'il est important de noter que la loi de la programmation militaire de 1990-1993 marque un déclin selon une coupure de 40 milliards de francs⁴³. Cette révision touche directement l'effort de modernisation et l'existence de certaines industries et programmes. De plus, une rationalisation des forces armées inclut une diminution importante des effectifs et une réduction de la durée du service militaire obligatoire⁴⁴. Ces coupures mettent en cause la possibilité de rejoindre les seuils techniques devant être nécessairement franchis dans l'adaptation des forces armées aux nouvelles missions qui lui sont demandées par la politique extérieure du gouvernement. La France n'est pas seule à entreprendre des coupures budgétaires importantes en 1990 et 1991, mais il en résulte pour elle des conséquences plus graves en raison de son acceptation de la dissuasion nucléaire et de l'organisation de forces armées professionnelles. Toute diminution de sa capacité opérationnelle marginalise sa crédibilité, et sa position comme acteur européen ou mondial indépendant. L'âpreté des débats autour du passage de la loi souligne que ces enjeux sont très bien compris en France. Le recours à un arbitrage du Président de la République souligne également à la fois l'importance des controverses à l'intérieur du gouvernement, et la résonance globale des enjeux⁴⁵. La décision de maintenir le processus de modernisation indique une volonté de continuité et d'adaptation aux transformations, ainsi que de la prise en charge des coûts⁴⁶. Mais une conclusion de lucidité s'impose ; les coûts des armements modernes fixent des seuils que la France ne peut traverser sans pénalisation de son propre dynamisme économique et social.

B — Les objectifs de la politique de défense

Associées aux débats sur la loi de la programmation militaire, sont les déclarations du gouvernement définissant à la fois les intentions de sa politique de défense et son analyse de la situation mondiale. Ces

43. Une motion de censure fut introduite en 1989 contre le gouvernement, et le Sénat rejeta l'actualisation de la loi de la programmation militaire ; voir *L'Année politique, économique et sociale, 1989*, Paris, Édition du moniteur, 1990, pp. 47, 51, 71, 119, 473, et 529.

44. Voir la présentation de « Armées 2000 » dans *L'Année stratégique 1990, op. cit.*, p. 22.

45. Voir la déclaration de Jean-Pierre Chevènement, *Le Monde*, mardi 10 juillet 1990, p. 13 ; et celle du président Mitterrand, *Le Monde*, mardi 17 juillet 1990, p. 6.

46. Voir l'article de Jacques ISNARD, *Le Monde*, vendredi 16 juin 1990, p. 12.

déclarations vont du maintien de sa capacité de dissuasion à une transformation des institutions de la sécurité collective, selon des modifications dans l'Alliance, dans l'OTAN, dans l'Union de l'Europe occidentale et dans les autres institutions de la sécurité européenne et mondiale⁴⁷. En continuité des déclarations faites par les gouvernements précédents d'adaptation programmatique des institutions de la sécurité collective, devenant graduellement sous les présidents Pompidou et Valéry Giscard d'Estaing l'idée d'une institutionnalisation de la sécurité européenne⁴⁸, le président Mitterrand a ajouté la notion d'une défense de l'Europe se faisant par une solidarité entre Européens, et surtout par un effort spécial dans le développement d'une union politique. Le rôle actuel du gouvernement français dans la création de l'Europe communautaire est donc celui d'un « chef de file », et cela à partir du couplage militaire Allemagne-France⁴⁹. Cependant, il existe des difficultés particulières dans cette intention, qui nécessitent le dépassement ponctuel de chaque crise. Dans l'absence d'un échéancier explicite, les débats prennent souvent la forme d'une critique de l'ambiguïté de l'action gouvernementale, comme le soulignent certaines réactions négatives autour des prises de position du président Mitterrand lors de la guerre du golfe Persique, ou de la désintégration de l'Union soviétique⁵⁰.

L'ampleur et la diversité des débats sur les orientations possibles de la politique française, rendent actuellement difficile toute synthèse interprétative sur les priorités qui émergent. Il semble de plus en plus cependant que le gouvernement français a adopté comme première priorité d'élargissement des responsabilités au niveau du Conseil des chefs d'États de la Communauté européenne, comme l'institution permettant une concertation immédiate dans la construction d'une sécu-

47. Voir le document publié sous la direction de Jean-Michel BERGERON, Président de la Commission de la défense à l'Assemblée Nationale : *Programmation militaire, 1990-1993*, Paris, Economica, 1990 ; et la déclaration de Jean-Pierre CHEVÈNEMENT, *Le Monde*, mardi 5 juin 1990, p. 7.

48. Sur les développements de la sécurité européenne voir : Joël RIDEAU *et al.*, *La France et la Communauté Européenne*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1975 ; Sonny COHEN et Marie-Claude SMOUTS, *La politique extérieure de Valéry Giscard d'Estaing*, Fondation nationale de science politique, 1988 ; Régis DEBRAY, *Tous azimuts, L'Europe stratégique*, Paris, Odile Jacob, 1989 ; il existe une critique importante en France de l'intégration européenne, voir Alain MINC, *La grande illusion*, Paris, Grasset, 1989.

49. Voir sur l'avenir de l'alliance franco-allemande les études suivantes : Yves BARDON *et al.*, *France-Allemagne ; perceptions et stratégies nationales*, Paris, Fondation de la défense nationale, 1988 ; Renata FRITSCH-BOURNAZEL *et al.*, *Les Allemands au coeur de l'Europe*, Paris, Fondation de la défense nationale, 1983 ; Karl KEISER et Pierre LELLOUCHE, *Le couple franco-allemand et la défense de l'Europe*, Paris, Institut français des relations internationales, 1986.

50. Paul-Marie de la GORCE, « L'éclatante démission de la diplomatie européenne », *Le Monde Diplomatique*, 443, 38^e année, février 1991, pp. 6-7 ; également, Jean-Claude CASANOVA, « L'Europe et le Golfe », *L'Express*, 1^{er} mars 1991, p. 8 ; également, Michel CHAMARD, « Les fissures du 'domaine réservé' », *Le Figaro*, mardi 27 août 1991, p. 9.

rité européenne⁵¹. Mais ceci n'exclut pas l'usage d'autres institutions, comme le Parlement européen, ou encore l'Union de l'Europe occidentale⁵², et le recours aux Nations Unies. En cela le président Mitterrand semble avoir adopté un pragmatisme dérivé de l'expérience «vécue» par les différents gouvernements français dans la construction de la Communauté européenne. En effet, la solution ponctuelle des crises ont été les accélérateurs et les mobilisateurs des différents intérêts dans l'unification de l'Europe, et cette expérience semble avoir eu les conséquences suivantes sur le gouvernement français :

Dans le court terme

Pour plusieurs analystes, l'incertitude de l'évolution des événements demande une démarche démystifiante, car jusqu'à présent l'adaptation entreprise semble avoir été le résultat d'un environnement favorable, plutôt que d'une capacité réelle de maîtrise des situations⁵³. Ce commentaire souligne combien l'équilibre des forces entre les superpuissances avait déterminé le climat général de la sécurité de l'Europe depuis 1945, et combien la France avait bénéficié de ce climat. Mais cette possibilité semble disparaître. Dans l'immédiat de la restructuration de la puissance mondiale, la marginalisation de la France semblerait inévitable, puisqu'elle ne serait être autre qu'une puissance «moyenne». Cependant, l'examen des débats en France suggère l'existence d'un entendement et acceptation de cette limite. Car il ne s'agit plus de la «grandeur de la France» et de son autonomie totale, mais de ce que devient sa participation à la création d'une Europe unifiée, et à un nouvel ordre mondial. L'irréversible montée du potentiel de la Communauté européenne a convaincu un nombre croissant de Français que le national et le transnational ne sont plus séparables, même si cela implique un transfert décisionnel.

Ainsi, l'intention exprimée d'une priorité à l'unification politique de l'Europe et à la création d'une politique extérieure et de défense européenne, a déjà produit une transformation majeure du consensus minimal interne à la France. Tout le long de l'année 1990, et surtout depuis les événements de 1991, la présence de crises multiples semble avoir provoqué une prise de conscience, parmi tous les partis politiques français, d'une nécessité d'en arriver à une décision sur l'intégration de la politique de la France avec celle d'une Europe unifiée dans ses relations avec le reste du monde⁵⁴.

51. Jean-Pierre CHEVÈNEMENT, «La France et la sécurité de l'Europe», *Politique Étrangère*, 3/90, pp. 525-531.

52. Voir le numéro spécial sur «Quelle défense pour quelle Europe», *La Revue des deux mondes*, mai 1990, pp. 10-150.

53. Stanley HOFFMAN, *op. cit.*, p. 503.

54. Voir Jean ELLEINSTEIN, «Suggestions pour les quinze ans à venir», *Cosmopolitiques*, mai 1990, pp. 5-6.

Dans le long terme

Cependant, ce ne sont pas tous les analystes français qui acceptent l'idée d'une autonomie grandissante de la défense de l'Europe, car cela leur semble contraire à ce que devient l'insécurité globale de la planète. Même si l'Europe semble devenir le lieu où les pays ont cessé de se faire la guerre⁵⁵, l'idée est exprimée que dans la longue durée, et pour les mêmes raisons justifiant la participation de la France à la défense de l'Europe, il existe une nécessité d'une participation de l'Europe à la sécurité mondiale⁵⁶. Selon un spécialiste français: «la quadrature du cercle franco-européen consisterait à inventer un système produisant la sécurité, assurant à la fois l'avantage des indépendances et celui d'une défense collective, le tout dans la perspective d'une Europe pouvant se suffire à elle-même»⁵⁷. Poser ce genre de question, c'est postuler l'intégration nécessaire entre les différents niveaux de la sécurité collective à obtenir pour la France, pour l'Europe, et pour l'ensemble du monde.

Depuis la désintégration de l'Union soviétique, le problème de l'avenir de l'Europe se présente comme la question politique majeure de la longue durée. Mais cela pose alors la question de l'adaptation de l'opinion publique en France. Les conséquences internes de l'insécurité mondiale renforcent, en raison même de la structuration actuelle des institutions françaises, le rôle unique du président de la République. Ainsi, pendant la guerre du Golfe, en portant le corps expéditionnaire français à douze mille, le président Mitterrand plaçait le problème du planétaire au centre des débats sur la politique extérieure et de sécurité de la France. L'appui de plus de 70 % des Français indique, par ailleurs, l'acceptation généralisée de la politique présidentielle, démontrant ainsi le caractère particulier des politiques de défense en France, comme lieu de rencontre privilégié des préoccupations politiques⁵⁸. Sans s'engager ici dans l'analyse du rôle du Président de la République, les conséquences à long terme d'une construction d'une Europe de la défense impliqueraient un transfert de compétences «uniques» au Président, et donc à une transformation majeure de la distribution du pouvoir politique en France. Même s'il importe de tempérer ce jugement tenant compte de l'expérience dans la construction des institutions européennes, l'étendue des débats contradictoires

55. Pierre LELLOUCHE, *L'Avenir de la guerre*, Paris, Mazarine, 1983.

56. Voir les actes des journées d'études sur la *Défense nationale et sécurité européenne dans le nouveau contexte international*, Paris, Fondation pour la défense nationale, 1989.

57. Dominique DAVID, *La politique de défense de la France*, op. cit., p. 21.

58. Voir le no. spécial de la revue *Pouvoirs*, *La France en Guerre*, 58, 1991, sur l'impact de la guerre du Golfe sur la politique de défense et les priorités stratégiques de la France ; également le numéro spécial de la revue *Relations Internationales et Stratégiques*, 2, 1991, *Quelle politique arabe pour la France ?* pp. 19-72.

sur ce que peut devenir une Europe de la défense, souligne l'importance des changements nécessaires dans l'opinion publique en France avant qu'un consensus minimal puisse exister sur une nouvelle distribution des responsabilités⁵⁹.

Il s'agit donc d'un recentrage à long terme du consensus minimal sur la politique de défense de la France, synonyme avec l'idée que la sécurité nationale, ou européenne, ou même mondiale, sont inséparables, et qu'il n'est plus possible d'invoquer une autonomie complète de la souveraineté nationale lorsqu'il existe un conflit majeur dans notre planète⁶⁰. Le gouvernement français a accepté l'unification de l'Allemagne dans la construction d'une Europe, et sa propre participation à la guerre du golfe Persique, selon une conception de l'interdépendance et du multilatéralisme des responsabilités dans la création de la sécurité, qu'elle soit nationale, européenne, ou planétaire⁶¹. Dans sa recherche de son propre équilibre entre la continuité de l'existence nationale et de l'adaptation aux événements, la France entre maintenant dans une période de réconciliation avec l'universel. Cependant, la problématique qui découle de ceci est bien loin d'être résolue.

IV — Les priorités stratégiques depuis 1990

Il semble donc que 1990 soit l'année terminale d'un long réajustement des priorités stratégiques du gouvernement de la France après la défaite de 1940, et l'ouverture d'une nouvelle période de questionnement. À la fin de la Seconde Guerre mondiale, sa politique de défense fut organisée en fonction d'un monde scindé en deux camps et d'un engagement dans l'Alliance atlantique. Après la perte de la France d'outre-mer, et les années difficiles de la reconstruction d'une politique de défense recentrée sur le territoire national, la priorité de la défense nationale conduisit à une distanciation opérationnelle de l'OTAN, mais à une participation à la construction de l'Europe. En 1990, la réunification de l'Allemagne, le déclin de l'Union soviétique, et le développement d'une nouvelle insécurité planétaire, deviennent les raisons premières pour une intensification de sa participation à la construction de l'union politique de l'Europe et d'un nouvel ordre mondial. La problématique devant le gouvernement de la France est de procéder, sans briser la continuité de l'identité nationale, à la mise en place d'un agenda permettant maintenant de rejoindre cet ordre mondial à travers un ordre européen. Selon cette orientation, trois séries de questions semblent caractériser l'avenir de ses priorités stratégiques :

59. Voir l'éditorial, *Politique Étrangère*, 3/90, pp. 489-512.

60. Jean François-PONCET, «Le matin de l'Europe», *Commentaire*, printemps 1990, pp. 5-10.

61. Voir la déclaration du président François Mitterrand, *Le Monde*, 9 juillet 1990, p. 5.

Dans le court terme d'une période de près de cinq ans, c'est-à-dire de la stabilisation des changements dans l'Europe de l'Est et dans l'Union soviétique, les priorités justifiant une participation dans l'Alliance atlantique restent entières ;

Dans un échéancier à moyen terme visant la première décennie du XXI^e siècle, existent les priorités de la construction d'une défense de l'Europe occidentale par les Européens à travers diverses institutions comme la Communauté européenne, l'Union de l'Europe occidentale, ou encore la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe ;

Dans l'horizon de la longue durée existent maintenant les priorités d'un ordre mondial à construire, selon des normes rencontrant la continuité de l'identité nationale française, mais incluant maintenant celles nécessaires à la construction d'une Communauté européenne prenant en charge la défense de ses membres dans un partage des responsabilités mondiales.

Aucune de ces priorités ne peut être maintenant ignorée ou abandonnée. Au contraire, il semble qu'une coopération avec l'Alliance favorise la création d'une défense de l'Europe qui serait une participation à la sécurité mondiale. Cependant, des difficultés et des contraintes multiples se présentent pour chaque niveau et pour l'ensemble. Ceci n'est pas une conclusion pessimiste, car il semble possible d'organiser une contribution de la France à la défense de l'Europe et à la sécurité mondiale, qui serait une adaptation de son passé. Non seulement l'expérience de ce qu'a été la reconstruction de la France depuis 1945 montre qu'il est toujours possible d'élargir l'interprétation de ce qu'est la défense nationale, mais ceci est facilité lorsque cet élargissement reconnaît combien l'obtention d'une sécurité collective a toujours comme corollaire une solidarité qui est aussi une recherche de la liberté. Il n'existe pas de contradiction entre les besoins de sécurité des peuples et leur participation dans une commune entreprise, lorsque leur coopération implique les mêmes gains de liberté individuelle et collective pour tous. Selon l'expérience «vécue» de la construction de la Communauté européenne, les mécanismes de croissance par la résolution des crises, et de l'institutionnalisation progressive de l'action tout en tenant compte des besoins spécifiques des pays membres, semblent permettre la mise en place graduelle d'une politique européenne de défense et de sécurité opérationnellement efficace. Plus les gains semblent importants, plus ils semblent provoquer une accélération de l'intégration institutionnelle.

C'est ainsi qu'une nouvelle «lecture» de l'environnement stratégique a permis au général Georges C. Fricaud-Chagnaud, d'interpréter les événements actuels comme propices à la construction à long terme de stratégies communes aux pays européens, permettant à la fois la

prise en charge de la défense de l'Europe par les Européens, et l'attribution d'un rôle planétaire à l'Europe⁶². Il existe, selon lui, une «dissuasion par constat» en Europe, permettant à la France, et à l'Europe, d'entreprendre certaines initiatives à court et à long termes. L'importance de la «dissuasion par constat» résulte de la présence d'armes nucléaires dans quatre pays (États-Unis, Union soviétique, France, et Grande-Bretagne), et donc de l'impossibilité pour un agresseur de calculer rationnellement les conséquences d'une attaque sur l'Europe. Cette dissuasion est opérationnelle quelles que soient les intentions de l'agresseur, permettant également la construction d'un pôle de la défense de l'Europe occidentale à partir des armes nucléaires de la France et de la Grande-Bretagne, sans affaiblir la sécurité actuelle. Cette interprétation a été acceptée par les autorités gouvernementales françaises, leur permettant ainsi de gérer l'impact des événements, comme l'indique une déclaration de l'ex-ministre de la Défense, Jean-Pierre Chevènement, sur la possibilité d'une évolution des alliances. Selon lui: «La France a, dans cette perspective, un rôle stabilisateur par excellence; moins que jamais, l'outil militaire ne peut se séparer du projet politique. Il y a une grande différence entre la période qui s'ouvre et celle qui a suivi la Première Guerre mondiale: les États-Unis et l'Union soviétique pourront être parties prenantes de l'équilibre européen, ce qu'avaient interdit l'isolationnisme américain et le bolchévisme conquérant des années vingt. Quatre puissances restent sur le continent, créant les conditions d'une «dissuasion par constat». Enfin, l'ère des querelles des frontières devra être définitivement close»⁶³.

Il existe présentement une conjoncture qui est une opportunité unique, fondée sur la possibilité d'une coopération nucléaire entre pays qui ont déjà accepté une solidarité dans l'Alliance, et plus spécifiquement, dans la Communauté européenne⁶⁴. Les priorités stratégiques de la France s'intègrent sans difficultés dans cette construction d'une Europe dialoguant avec l'Alliance, mais développant une capacité nucléaire autonome. Le projet d'une Europe de la défense

62. Pour l'ensemble des questions soulevées par le général Georges C. FRICAUD-CHAGNAUD voir les textes suivants: «Une nouvelle approche de la sécurité européenne», *NATO in the Fifth Decade*, Defense University of the United States of America, 1989; également, «Pour une Europe de la sécurité», *Libération*, 2 mars 1990, p. 5; «Se préparer à de nouveaux affrontements», *Revue de l'ENA*, novembre 1989, pp. 20-23; «Réflexions sur une nouvelle stratégie», *La métastratégie*, sous la direction de Maurice TORRELLI, Presses Universitaires de France, 1989, pp. 115-119; «Pour un pôle ouest-européen de sécurité», discours du 12 septembre 1990; et «Opinions d'un Européen sur les relations transatlantiques», *NATO Defense College*, Rome, 24 octobre 1990.

63. Jean-Pierre CHEVÈNEMENT, «Évolution du monde, rôle et politique de défense de la France», *Défense Nationale*, juillet 1990, pp. 9-20.

64. Voir l'article de Robert PONTILLON, «Une Europe de la défense», *Le Monde*, 11 juillet 1990, p. 2.

devient à ce moment une extension et une concrétisation de la politique française pour une sécurité nationale intégrée à l'Europe en même temps qu'à une coopération transatlantique⁶⁵. En prenant cette orientation le gouvernement français se trouve à répondre à la priorité de continuité de l'existence nationale, mais en l'adaptant dans un nouvel ensemble politique transnational. Il reste cependant pour le gouvernement français à mettre en lumière les priorités stratégiques par lesquelles cette politique peut devenir une construction cohérente de l'avenir.

Conclusion

L'approche métrastatégique, parce qu'elle fait ressortir la relation entre le référentiel qui maintient le consensus minimal des partis autour de la politique gouvernementale, et ce qui permet d'obtenir une efficacité réelle compte tenu de l'accélération et la transformation des seuils de menace sur la sécurité, est également une évaluation de la validité opérationnelle des priorités du gouvernement français. Une première conclusion est donc possible de la politique française actuelle. Toute conceptualisation des priorités qui privilégierait l'une sur les autres, affaiblirait la cohérence opérationnelle. Compte tenu des transformations prenant place, l'efficacité stratégique commence avec l'obtention d'une intégration de l'action aux trois niveaux du national, européen et mondial. Comme ceci est l'intention déclarée du gouvernement de la France, il est donc possible de conclure qu'il existe une intention d'efficacité. Cependant, une seconde conclusion s'impose, qui met en question la relation entre les intentions et les comportements concrets du gouvernement.

L'analyse a souligné l'existence d'une corrélation entre ce qu'est l'efficacité, le niveau des menaces, ce que devient le consensus minimal des partis politiques, et ce que sont les ressources permettant d'obtenir la sécurité de la France. Or, il existe un écart grandissant de capacité, et donc une marginalisation croissante de l'action autonome de la France. Si cet écart peut être compensé par la participation de la France aux structures de sécurité collective, chacun des choix qui se présente implique une transformation du décisionnel politique afin de rencontrer les nouvelles priorités stratégiques transnationales, et ceci implique une transformation des institutions décisionnelles françaises.

Cependant, malgré l'intensité du débat contradictoire sur cette question, la résonance interne des engagements du gouvernement français aux niveaux européen et mondial n'a pas été négative. Le

65. Président François Mitterrand, *Le Monde*, mardi 17 juillet 1990.

débat a même facilité l'adaptation du consensus minimal parce que la nécessité du changement semble de plus en plus accepté par un nombre croissant de Français. Cette transformation du consensus fut, par ailleurs, l'élément déterminant de l'acceptation par une majorité de groupes politiques français, de la priorité d'une défense de l'Europe, parce que cette défense apparaît maintenant la seule réponse valable et efficace aux tendances lourdes structurant le nouvel ordre mondial⁶⁶. En ce sens, il existe une dimension réelle d'efficacité des priorités stratégiques actuelles du gouvernement de la France. Cependant, ceci n'est qu'une phase dans un débat très intense et implique que les divergences futures entre les groupes politiques pourront être réconciliées autour du problème du transfert de l'autorité décisionnelle nationale à d'autres instances transnationales.

Ces deux conclusions s'appliquent par ailleurs à toutes les stratégies de défense des pays européens, comme conditions actuelles de leur sécurité. Leurs priorités stratégiques sont maintenant soumises aux mêmes contraintes d'adaptation que celles de la France. Car depuis la Seconde Guerre mondiale existe pour l'Europe un problème stratégique commun à tous ses membres : celui de la domination du monde par un autre continent. La crise actuelle de l'Union soviétique dans sa volonté et son effort de « dominium mundi » est d'ordre technique. Faute de ressources adéquates, l'efficacité de la pénétration communiste et de son armée était devenue d'un poids excessif, et le rendement matériel et humain trop faible. L'empire soviétique a disparu. Mais les tendances lourdes ayant créé les dynamismes de croissance se retrouvent maintenant dans tous les continents. Dans un contexte mondial en lequel la montée des nationalismes est plutôt le signe de la désintégration des derniers empires, seule la construction de grands ensembles de coopération politique autant qu'économique peut arrêter l'effondrement de certains États devant une possible domination des grands systèmes planétaires⁶⁷. Au niveau d'une défense de l'Europe, cette menace requiert la présence de solidarités multiples permettant l'élargissement et l'intelligibilité de l'action stratégique à entreprendre pour créer un grand système européen. Quarante années de controverses sur la construction de l'Europe communautaire soulignent que l'union économique ne suffit pas pour créer les engagements nécessaires à une politique commune de défense. Les sacrifices à consentir

66. Voir les études présentées sous la direction de Maurice TORRELLI, *La souveraineté à l'aube du III^e millénaire*, Institut du Droit de la Paix et du Développement, Université de Nice, 1990.

67. L'importance de l'analyse sur les tendances lourdes et les dynamismes créateurs des grands systèmes mondiaux contredit toutes les notions sur le retour à l'autonomie totale de la souveraineté nationale. La famille, la tribu, et la nation, sont des dimensions de la complexité croissante de l'organisation des communautés humaines, mais elles ne sont pas exclusives d'autres niveaux d'organisation politique. Voir l'étude de Robert FOSSAERT, *Le monde au 21^e siècle, une théorie des systèmes mondiaux*, Paris, Fayard, 1991.

demandent des Français, autant que des autres populations de l'Europe, l'acceptation que seule l'accélération de la solidarité communautaire dans tous les domaines, de la recherche scientifique à la production industrielle, de l'éducation à la sécurité sociale, peut être une défense regroupant toutes les «forces vives». Rien n'est possible dans le long terme sans la création d'une meilleure organisation et gestion permettant la présence effective des peuples européens au monde⁶⁸.

68. Voir les conclusions du livre de Alain PRATE, *Quelle Europe ?* Paris, Julliard, 1991 ; également, pour une analyse des forces et faiblesses de la Communauté européenne, Marie-Françoise LABOUZ, *Le système communautaire européen*, Paris, Berger-Levrault, 2^e édition, 1988 ; sur la recherche de nouvelles institutions permettant une meilleure gérance voir l'article de Alain LOUYOT, «À l'Ouest comme à l'Est, consolider l'Europe», *L'Express*, no. 2094, 29 août 1991, p. 24.