

Table Ronde I « La politique de défense par présidence »
Intervention de Louis Gautier

Introduction générale

C'est comme témoin des transformations de notre défense, au cours de deux périodes clefs de notre histoire récente, que je suis invité par les organisateurs de ce colloque à m'exprimer ici et dont je salue l'initiative.

Comme conseiller puis directeur adjoint du cabinet de Pierre Joxe, ministre de la défense entre 1990 et 1993, j'ai assisté en première ligne au choc brutal que constituèrent pour notre politique de défense, au plan stratégique, la chute du mur de Berlin, aux plans opérationnel et organisationnel, la première guerre du Golfe. C'est à cette époque, à partir des premières leçons dégagées de la fin de la guerre froide, que date le début d'un aggiornamento de la politique de défense française qui n'est toujours pas achevé aujourd'hui.

Comme conseiller pour la défense de Lionel Jospin, j'ai, par la suite, participé à la consolidation de notre politique de défense alors dominée par la priorité donnée à la projection et à l'engagement de la France dans deux conflits majeurs : le Kosovo et l'Afghanistan ; une politique de défense caractérisée par son tropisme européen et un remarquable développement, après le sommet de Saint Malo en 1998, de l'Europe de la défense ; une politique enfin marquée par la professionnalisation de nos armées et l'adaptation de la posture nucléaire française.

En regardant le cycle des vingt dernières années qui correspond au dernier septennat de F Mitterrand, aux deux mandats de J Chirac et au début de la présidence de N Sarkozy, une conclusion s'impose : on est passé d'une politique de défense relativement stable et de plus en plus consensuelle entre 1958 et 1988 à une politique de défense qui continue de se chercher et apparaît moins « prioritaire » qu'autrefois aux yeux de l'opinion et la classe politique. En attestent les travaux actuels sur le livre blanc, la programmation militaire, la RGPP qui remettent une nouvelle fois sur le métier l'ouvrage dans une certaine indifférence de nos concitoyens.

Depuis vingt ans, la France n'a pas définitivement surmonté le choc stratégique que représente la fin de la guerre froide pour sa défense. Le cycle des réformes internes n'est pas achevé. Le passage de l'impératif d'indépendance à la logique de l'interdépendance, accepté sur le terrain pour la gestion concrète des opérations extérieures, reste problématique politiquement en terme d'intégration stratégique dans l'UE ou dans l'Otan. Notre pays cherche encore la voie qui lui permette de continuer à se faire entendre et respecter dans le monde, à compter militairement en Europe et vis-à-vis de son allié américain. Or, cette voie apparaît chaque jour plus étroite.

I 1990-1993, la politique de défense de la France sous le choc

Introduction

La première guerre du Golfe est un tournant pour la défense française. C'est à partir de ce moment que sont en effet pleinement compris les effets stratégiques de la fin de la guerre

froide pour notre pays. C'est aussi à ce moment que sont constatées les carences de notre appareil militaire au regard des impératifs opérationnels des nouveaux conflits.

a) Conséquences stratégiques de la fin de la guerre froide pour la France et leçons doctrinales tirées de la guerre du Golfe

- La France qui jouait habilement dans les interstices de la guerre froide voit son poids militaire relativisé avec la marginalisation stratégique de la dissuasion nucléaire dans les conflits post guerre froide.
- Avec la guerre du Golfe, la France mesure qu'un conflit conventionnel d'une certaine intensité et à distance de son territoire n'est plus à sa portée ni à la portée d'aucune puissance européenne.
- Force est de constater, au lendemain de la guerre froide, la suprématie militaire écrasante des Etats-Unis et de reconnaître leur leadership dans les opérations militaires de rétablissement de la paix.
- La singularité de la politique d'indépendance militaire de la France est mise à mal par la nécessité de se fondre dans des coalitions multinationales.
- Ainsi au moment où la pertinence des alliances de la guerre froide est mise en cause et que la nouvelle donne devrait restituer des marges de manœuvre à notre pays comme aux Européens, la logique d'interdépendance militaire s'affirme plus fortement au sein du camp occidental.
- La France pour des raisons opérationnelles a du mal à résister à la dynamique intégrative poursuivie par les Américains dans l'OTAN.
- Elle doit composer en permanence avec les Américains tant en ce qui concerne la participation de ses forces à des dispositifs multinationaux qu'en ce qui concerne le projet de défense européenne dont elle ambitionne la mise en place avec ses partenaires de l'Union européenne.
- La guerre du Golfe met en évidence la priorité nouvelle de la projection extérieure.
- La mission de garde face à l'Est de nos armées s'efface au profit d'actions extérieures au service de la paix de plus en plus nombreuses.
- A l'occasion de la guerre du Golfe, l'URSS n'a pas bougé un cil. Après l'avortement du putsch de Moscou, la menace à l'est semble définitivement invalidée. La disparition de l'URSS et la fin du pacte de Varsovie justifient la perception de dividendes de la paix. Dans la réalité, la France, à la différence de ses alliés anglo-saxons, n'enregistre pas ces dividendes rapidement et massivement. En revanche, après 1990 on observe une érosion tendancielle des budgets militaires. Cette érosion connaît en fait des paliers et des fluctuations. Rétrospectivement, l'année 1988 constitue le pic historique des dépenses militaires en valeur constante de notre pays sous la Vème république.

b) Leçons opérationnelles et organisationnelles de la guerre du Golfe

- Les constats de carences de l'armée française à l'occasion de la guerre du Golfe sont très nombreux tant en ce qui concerne les équipements, les structures de commandement, l'organisation des forces et des soutiens.
- La nécessité de mettre sur pied des unités plus souples, plus réactives, plus facilement projetables débouche sur un double impératif de reformatage des armées et de professionnalisation des unités.

- Le principe d'interarmisation de certaines fonctions (commandement, renseignement) et des soutiens s'impose.
- Le besoin de mise à niveau technologique des forces est cruellement ressenti (satellites d'observation, missiles de croisière, C4I...)
- Une réflexion sur la conduite des opérations multinationales est engagée. La préférence est alors donnée au cadre Onusien et à la coopération européenne.
- Les leçons de la guerre du Golfe vont être dégagées après un ample travail d'audit et d'analyse confié par P Joxe au CGA, à la DGA et aux Etats-majors. Une trentaine de rapports permettront de mettre en évidence les axes d'une réforme future de notre appareil militaire. Le 103^{ème} forum de l'Ecole de guerre en 1991 donnera un écho à ces préconisations, de même qu'un débat parlementaire.
- Si certaines options sont levées, des arbitrages lourds sont différés. François Mitterrand adopte une attitude prudente vis-à-vis des grands choix de défense qu'il s'agisse des crédits militaires (dont la chute est peu accusée entre 1990 et 1993), de la professionnalisation des armées, de la dissuasion nucléaire. On tergiverse. D'ailleurs, aucun projet de loi de programmation ne pourra être adopté entre 1990 et 1994.
- Pierre Joxe, par ses initiatives, va cependant dégager le premier des pistes d'une réforme indispensable de notre appareil militaire. Il donne le coup d'envoi d'une transformation organique de la défense française.

c) **Les prolégomènes de la deuxième réforme militaire de la Vème République**

- La deuxième réforme militaire de la Vème République ne procède pas d'un choc endogène (l'armée n'est pas en crise comme au lendemain de la guerre d'Algérie) mais d'un choc exogène lié à la transformation radicale du paysage international après la chute du mur de Berlin. A la différence des choix arrêtés entre 1958 et 1962, le contexte stratégique n'est pas « fixé » mais reste fluctuant après 1990.
- Dans ces conditions, il est assez logique que la précaution plus que l'urgence ait inspirée la deuxième réforme de la défense française : prudence stratégique dans un contexte international encore mal stabilisé, comme le montrent les débats sur le nucléaire à l'époque, réticences de la classe politique à forcer certains tabous idéologiques comme celui de la conscription, hésitations sur le nouvel ancrage européen de notre défense. Certes, on constate bien avec le traité de Maastricht, la déclaration de Pétersberg à l'UEO, la création du corps européen des avancées significatives dans ce domaine mais l'objectif d'une défense européenne est loin d'être établi entre 1990 et 1993 et surtout réellement partagé par tous en Europe.
- Aussi, les progrès les plus concrets et les plus manifestes sont effectués entre 1991 et 1993 dans le champ organisationnel. C'est donc largement au départ une réforme interne au ministère de la défense qui prend corps. Le ministre et les armées entreprennent de réformer l'outil de défense, là où les arbitrages politiques sont obtenus ou bien ne font pas problème.
- Parmi les mesures les plus significatives : la baisse des effectifs ramenés à environ 350 000, la réduction du service militaire à 10 mois et son adaptation, la professionnalisation des unités projetables, le reformatage et la modernisation des parcs d'équipements conventionnels (ex 2000-5), l'interarmisation et la centralisation de fonction (renforcement du rôle opérationnel du CEMA, création du COIA devenu CPCE, création de la DRM et de la DAS).
- De cette époque date l'affirmation de la dimension spatiale militaire de la France sous l'impulsion directe du ministre qui mobilise pour cela des crédits importants et les

premières décisions de réduction de notre arsenal nucléaire prises par F Mitterrand (passage à deux composantes, suppression des armes pré-stratégiques).

Conclusion

De 1990 à 1993, la politique de défense française amorce sa réforme mais la défense française reste encore au milieu du gué. Le modèle d'armée est bien en cours de professionnalisation mais il reste prédéfini par la conscription ; les blocages, tant au sein de l'UE et de l'UEO que vis-à-vis de l'OTAN, ne permettent pas des évolutions substantielles du projet français de défense européenne qui commence cependant à s'affirmer ; en situation de veille stratégique, la place du nucléaire qui reste centrale est amoindrie sans être redéfinie. En revanche, il apparaît que la guerre du Golfe a durablement impressionné la doctrine d'emploi et la réorganisation des armées françaises dont la mission est désormais principalement tournée vers le large et n'est plus rivée à la seule défense du pré carré.

II 1997-2002 : le nouvel uniforme de la défense française cousu en cohabitation

Introduction

Autant l'approche des questions de défense par F Mitterrand est souvent surdéterminée par des partis pris idéologiques, politiques et historiques, autant les choix de défense arrêtés par Lionel Jospin apparaissent empreints d'un plus grand pragmatisme. Cela tient pour une part aux caractères des hommes mais aussi aux fonctions exercées et aux circonstances.

Lionel Jospin est chef d'un gouvernement de cohabitation. Il souhaite remplir tout son rôle constitutionnel mais s'en tient aux compétences de sa fonction. Aussi, sauf dans les domaines qui selon lui relèvent de la seule compétence gouvernementale, comme la restructuration de l'industrie de défense ou quand la responsabilité du gouvernement peut être directement mise en cause comme dans la lutte contre le terrorisme ou à l'occasion du conflit du Kosovo, il veille à ne pas donner l'impression d'empiéter publiquement sur la parole du chef de l'Etat.

Les interventions de Lionel Jospin en matière de défense et de sécurité extérieures quoique finalement nombreuses (discours du Bourget en 1997, débats parlementaires sur le Kosovo en 1999, sur le terrorisme en 2001, sur l'Afghanistan en 2001, discours à l'IHEDN sur le nucléaire en 2001...) ne reflètent donc pas quel a été tout son rôle dans la détermination des choix de défense de la France entre 1997 et 2002.

On ne peut d'ailleurs comprendre et évaluer l'action de Lionel Jospin dans le domaine de la défense sans partir des circonstances, celles institutionnelles de la cohabitation déjà évoquées mais aussi celles des événements historiques qui vont marquer son mandat : la guerre du Kosovo, le 11 septembre, la guerre d'Afghanistan.

a) Principes, modalités et réglage du pacte cohabitation

- Lionel Jospin a tiré les leçons des précédentes cohabitations (Chirac 1986-1988 et Balladur 1993-1995). Il sait que le premier ministre ne peut sortir qu'affaibli d'un bras de fer avec le président dès lors qu'il s'agit de questions du domaine réservé. Le pacte de cohabitation est

donc d'abord un pacte de non agression. Il débouche sur une gestion des relations à la tête de l'Etat pacifiées au moins en apparence et en tout cas clarifiées dès le départ.

- Lionel Jospin ne contestera donc jamais publiquement la prééminence du chef de l'Etat en matière de défense. En revanche, il va définir très précisément les domaines où il entend pouvoir décider seul, par exemple sur les sujets industriels, ceux où il entend régler les termes de codécisions nécessaires et enfin ceux pour lesquels un partage des responsabilités est possible et acceptable pour les deux responsables de l'Exécutif.
- En matière de défense, l'action du gouvernement de Lionel Jospin repose sur un pacte de cohabitation. A la base il y a l'acceptation de principe que toutes les décisions préalablement prises par J Chirac en ce qui concerne la professionnalisation des armées et la programmation militaire 1997-2002 ne seront pas remises en cause. Contester ces arbitrages aurait inévitablement fait dégénérer la cohabitation d'entrée de jeu. C'est donc une Assemblée de gauche qui vote la fin du service national à l'automne 1997.
- En matière nucléaire, les conditions d'une entente secrète au sein de l'Exécutif ont été assez vite dégagées. Chirac souhaitait poursuivre la modernisation de notre arsenal nucléaire. Il ne pouvait le faire sans associer le gouvernement maître du jeu en matière budgétaire. Mais il souhaitait aussi faire évoluer la doctrine. Divers conseils restreints nucléaires se sont donc tenus entre 1998 et 2000 qui ont débouché sur des arbitrages essentiels pour notre force de dissuasion. Dans cette affaire, le gouvernement a joué pleinement son rôle en poussant la modernisation de notre outil nucléaire de façon à l'adapter à la nouvelle donne et au contexte de la prolifération. Mais il a réfréné des évolutions doctrinales qu'il jugeait trop aventureuses. L'accord a porté sur une « actualisation » voire une adaptation conceptuelle, pas sur une refonte de la doctrine. La comparaison entre le discours de J Chirac à l'IHEDN en 2000 et celui de l'île longue de 2006 permet de saisir quels étaient les nœuds de ces discussions.
- Parce que le chef de l'Etat est chef des armées, le premier ministre n'a jamais paru contester les décisions de J Chirac. Par exemple, celles entourant l'envoi différé du porte-avion sur zone dans le conflit contre l'Afghanistan. En revanche, parce que la responsabilité de son gouvernement pouvait être mise en cause sur les opérations extérieures, il a tenu à être associé dans des conseils restreints à toutes décisions sur nos engagements militaires et à être complètement informé de leur déroulement. Les opex entre 1997 et 2002 ont donc été étroitement cogérées par l'Elysée et Matignon. Dans une certaine mesure, il y allait de l'intérêt bien compris des deux chefs de l'Exécutif tant pour éviter des divergences préjudiciables au crédit de la France et à la bonne conduite des engagements militaires que parce que la prise de risque politique les exposaient politiquement tous deux. Le cas de la gestion de la crise ivoirienne en 1999 après le renversement de K Bédié fut sans doute celui où le tirage fut le plus fort et le plus perceptible entre les pouvoirs répartis des deux côtés de la Seine. Il faut dire que cette crise fut la seule qui, au départ, ne fut pas cadrée par un comité et un conseil restreint mais seulement gérée en direct par la cellule de crise du Quai d'Orsay.
- Ce dérapage est venu confirmer le bien fondé des procédures quasi notariales mises au point pour la gestion des crises extérieures durant la cohabitation : réunion systématique de comités restreints à Matignon suivis de conseils restreints à l'Elysée, établissement d'ordres du jour, de dossiers d'instruction communs et de procès verbaux.

- En matière de défense, les rôles constitutionnels du Président et du Premier ministre étaient donc précisés, les procédures de décision formalisées. Le pouvoir d'arbitrage du président était respecté mais Lionel Jospin entendait pleinement exercer les responsabilités que lui donnaient l'article 21 de la Constitution en particulier pour conduire la réforme de l'outil de défense, procéder au cadrage budgétaire, restructurer notre appareil industriel, coordonner l'action gouvernementale dans le domaine de la sécurité, impulser en accord avec le chef de l'Etat les actions diplomatiques et militaires de notre pays.
- Même dans les matières appartenant au domaine réservé, Lionel Jospin défendit entre 1997 et 2002 une conception primo ministérielle du régime en cherchant à équilibrer les pouvoirs discrétionnaires du président.
- Il le fit en s'appuyant sur le Parlement et sa majorité. Sans le soutien de la majorité plurielle, la réforme du code du service national n'aurait pu être adoptée. L'implication du Parlement dans le conflit du Kosovo facilita la légitimation de notre engagement militaire sous commandement de l'OTAN. La mobilisation de la majorité parlementaire par Lionel Jospin servit donc les desseins de l'Exécutif et la conciliation des desseins au sein de l'Exécutif. Dans le même temps, de façon tactique et par principe, Lionel Jospin favorisa autant que possible le droit de regard de la représentation nationale en matière de défense (multiplication des débats d'actualité et de l'information des parlementaires sur les crises, nombreuses missions d'enquête sur les sujets de défense : Rwanda, Kosovo, syndrome du Golfe, rapport sur les opérations extérieures et les exportations d'armement).
- Le pragmatisme de Lionel Jospin n'est toutefois pas seulement un mode de gouvernement lié aux contingences de la cohabitation. C'est aussi une méthode qui permet d'engranger toute une série de résultats positifs dans des négociations diplomatiques. Celles-ci sont guidées par l'affirmation d'une ligne qui s'inscrit dans la continuité des orientations imprimées à notre politique extérieure par F Mitterrand, notamment en ce qui concerne la défense européenne. La politique de défense du gouvernement de Lionel Jospin s'attache aussi à l'affirmation de certains principes du droit international.

b) Eléments de continuité et inflexions de la politique de défense française entre 1997 et 2002 par rapport à l'héritage mitterrandien

- C'est évidemment en matière de politique de défense européenne que le bilan du gouvernement Jospin apparaît comme le développement le plus substantiel de l'héritage mitterrandien.
- Conjoncturellement, les échecs des négociations menées par les équipes précédemment au pouvoir sur la réintégration de la France dans l'Otan ou encore sur la consolidation de l'industrie française d'armement vont aider le gouvernement de Lionel Jospin à prendre la main dans toute une série de dossiers diplomatiques sinistrés.
- Le résultat piteux pour la France des conclusions du sommet de l'Otan à Madrid à l'été 1997 mettent fin à l'entreprise de réintégration dans l'Otan tout en permettant au gouvernement de Lionel Jospin de prendre vite des initiatives en faveur de la relance de la défense européenne. Le contexte dominé par le conflit du Kosovo et la prise de conscience de leurs responsabilités par les Européens pour régler cette crise favorise le succès du sommet franco-britannique de Saint Malo en 1998 et la mise en œuvre d'un projet de défense européenne autonome entériné par la déclaration de Cologne en 1999 puis par les

traités de Nice et de Laeken. En ce qui concerne la politique européenne d'armement, la France défend avec succès la montée en puissance de l'OCCAR, l'élaboration de la LOI. Elle soutient le projet Galiléo.

- Dans ces domaines tout au moins, la coïncidence à Londres et Berlin de gouvernements de gauche va être positive pour le bon aboutissement des discussions. Il en sera de même en ce qui concerne la restructuration de l'industrie aéronautique qui aboutit à la création d'EADS et à la constitution de la société Airbus. Il y a, pour des raisons pas toutes identiques dans les différentes capitales européennes, une convergence de vues qui s'affirme entre 1998 et 2000.
- Cette convergence de vues implique cependant de la part de la France des inflexions de ses positions ou des concessions que le gouvernement de Lionel Jospin accepte pour parvenir à ses fins : dédramatisation et normalisation de la relation à l'Otan que traduit notamment l'acceptation du commandement de Saceur pour la campagne du Kosovo ; ouverture du capital de Thomson qui devient par la suite Thalès et d'Aérospatiale/Matra ; accord partenarial avec DASA ; création d'un pilier spécifique pour la PESD au sein de l'UE.
- Conformément aux principes internationalistes et à la logique multilatérale dont il se réclame, le gouvernement de gauche dirigé par Lionel Jospin va aussi conduire à l'approbation, jusqu'alors repoussée, d'accords internationaux importants : ratification du TICE sur l'interdiction des essais nucléaires, adoption de la Charte anti corruption de l'OCDE visant en particulier les ventes d'armes, entrée en vigueur du traité d'interdiction des mines anti-personnelles, mise en place de la Cour pénale internationale.
- Vis-à-vis de J Chirac, Lionel Jospin a défendu une conception exigeante de son rôle de chef du gouvernement en affirmant toujours nettement ses positions ; vis-à-vis du legs mitterrandien, il a su être un continuateur tout en acceptant des évolutions majeures de notre politique de défense notamment en mettant en oeuvre la professionnalisation ou en acceptant un certain assouplissement de notre relation à l'Otan. Le droit d'inventaire a même trouvé à s'exprimer politiquement, par exemple, quand le gouvernement accepte la mise sur pied d'une mission parlementaire sur le Rwanda ou encore quand il assume l'organisation d'un vote au Parlement aboutissant à la requalification de la guerre d'Algérie en 1999 ou encore quand il organise une procédure sur la levée du secret défense.

c) Le bilan du gouvernement Jospin globalement positif pour la défense française

- Lionel Jospin n'avait sans doute pas imaginé en accédant au pouvoir qu'une partie si importante de son temps serait consacrée aux questions de défense et de sécurité extérieure et que parmi tous les dossiers traités ceux concernant ces sujets figureraient de façon aussi éclatante à son actif.
- Les circonstances : de multiples opérations extérieures (Timor, RDC, Côte d'Ivoire, Guinée Bissau), la gestion de deux crises internationales majeures : le Kosovo et les suites du 11 septembre y sont évidemment pour beaucoup.
- Mais les années Jospin sont aussi marquées par la réalisation sans encombre de la professionnalisation, l'adaptation de notre dissuasion, les succès de l'Europe de la défense, la consolidation de notre industrie d'armement.

- En outre, le mandat de Lionel Jospin est caractérisé par les progrès enregistrés pour démocratiser et rendre plus transparent le débat sur les orientations de défense dans notre pays, ce dont témoigne l'attention portée à l'information du Parlement en matière d'opérations militaires et d'exportations d'armement.
- Par rapport à ce bilan, la période qui a suivi contraste. L'Europe de la défense après 2003 piétine en raison de la gestion contestable au plan européen de la crise irakienne. L'invraisemblable querelle sur la répartition des pouvoirs et sur les nominations dans EADS ainsi que les pas de clercs dans la négociation sur un possible rapprochement dans le secteur naval grippent l'entente franco-allemande en matière de politique industrielle. Alors que les budgets de la défense évoluent à la hausse entre 2002 et 2007, la mauvaise gestion financière du ministère de la défense débouche sur une crise de la programmation des équipements et des effectifs militaires. Les déboires enregistrés dans la gestion diplomatique et militaire de la crise ivoirienne témoignent enfin d'un retour aux mauvaises habitudes françaises en Afrique.

Conclusion

A la lumière de ces rappels, il apparaît que la cohabitation, malgré tous ces inconvénients politiques, eut quelques mérites en matière de défense. Elle forçait l'Exécutif à rationaliser et à formaliser ses processus de décisions à l'intérieur du domaine réservé. Elle équilibrait les pouvoirs du Président de la République en impliquant le Premier ministre et le parlement davantage. Cette leçon doit être méditée aujourd'hui alors qu'une réforme constitutionnelle envisage de présidentialiser plus encore le régime. Cette évolution n'est souhaitable que si le Parlement obtient de véritables pouvoirs de contrôle en matière de défense et de politique extérieure. A l'instar de toutes les autres démocraties, la représentation nationale doit avoir véritablement son mot à dire sur les opérations extérieures, les décisions relatives à la commande des grands équipements militaires, la politique d'exportation d'armement. Bref, que l'on évite de confiner les grands choix de politique de défense à l'Elysée.