

L'adoption du concept
de sécurité nationale :
une révolution conceptuelle
qui peine à s'exprimer

FRÉDÉRIC COSTE *Chargé de recherche à la Fondation pour la Recherche Stratégique*

Édité et diffusé par la Fondation pour la Recherche Stratégique
27 rue Damesme – 75013 PARIS

ISSN : 1966-5156
ISBN : 978-2-911101-63-2
EAN : 9782911101632

SOMMAIRE

INTRODUCTION	5
LE CONCEPT DE DEFENSE GLOBALE, ANCIEN SOCLE DES POLITIQUES DE DEFENSE.....	5
Des responsabilités théoriquement largement partagées.....	6
L'application partielle du concept de défense globale	8
Une inadaptation de plus en plus marquée du concept à l'évolution des menaces	12
Un décalage par rapport au lexique de nos partenaires et des institutions internationales	13
L'ADOPTION DU CONCEPT DE SECURITE NATIONALE.....	13
Des modifications conceptuelles en gestation depuis le début des années 1990	14
L'introduction d'une « stratégie de sécurité nationale ».....	15
L'évolution des structures	16
LIMITES ET MANQUES A L'INTRODUCTION DU CONCEPT DE SECURITE NATIONALE	18
Une réelle difficulté à poser le concept.....	18
Une sécurité longtemps réduite en France à la sécurité intérieure.....	19
Les limites et risques des réformes engagées	20

Introduction

L'emploi de l'expression « sécurité nationale » dans le titre du *Livre blanc sur la défense* de 2008 a donné une certaine visibilité à un changement de concept majeur en France¹. Cette évolution était en réalité entamée depuis déjà de nombreuses années. Mais ce mouvement s'est accéléré ces derniers temps.

Comme dans de nombreux autres domaines, la France a en effet longtemps cultivé une certaine originalité. Contrairement à nombre de ses partenaires, elle n'avait initialement pas retenu l'expression « sécurité nationale », lui préférant celle de « défense globale ». Mais ce dernier concept a été employé lors d'une période historique particulière – la Guerre froide – au cours de laquelle la France devait faire face à une menace principale assez clairement identifiée : l'attaque militaire « massive » d'un groupe d'États (le Pacte de Varsovie) risquant de mettre en cause l'existence même du pays.

En réalité, le concept de défense globale ne fut jamais véritablement appliqué. Sa traduction administrative et opérationnelle n'a été que partielle – en grande partie du fait de l'absence de volonté politique. Par ailleurs, ce cadre pour la conception des politiques de défense est très largement devenu inadapté avec la fin de l'affrontement bipolaire. Avec l'adoption de l'expression « sécurité nationale », la France semble donc avoir enfin modifié ses références pour qu'elles soient mieux en phase avec le contexte géopolitique actuel et surtout l'état des menaces auxquelles elle doit faire face. Mais la formalisation de ce concept souffre encore d'un déficit de réflexion qui doit être comblé pour que ce nouveau cadre puisse être véritablement opératoire. Surtout, malgré les préconisations du *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale* de 2008, les changements organisationnels et culturels indispensables à sa mise en œuvre ne semblent pas encore avoir été pleinement réalisés.

Le concept de défense globale, ancien socle des politiques de défense

Le concept de défense renvoie à une politique de moyens assez clairement identifiable. Il est également lié à un ensemble de modes d'action et de pratiques – au service d'objectifs définis par le politique – qui sont principalement, dans le cadre étatique, militaires.

L'expression « défense nationale » est apparue en France à la fin du XIX^{ème} siècle. Initialement, il s'agissait d'une notion quasi exclusivement militaire. En effet, la défense nationale consistait avant tout à préparer et mener la guerre, à mobiliser la résistance militaire de l'ensemble de la Nation face à la menace allemande, qui s'était déjà matérialisée en 1870². Mais cette acception a évolué. La définition strictement militaire s'est progressivement élargie. Durant l'entre-deux-guerres, même si la finalité demeurait de préparer le pays au conflit armé, la défense nationale a ainsi intégré

¹ *Défense et sécurité nationale. Le Livre blanc*. Paris, Odile Jacob/La Documentation française, 2008.

² Chantebout B., *L'organisation générale de la défense nationale en France depuis la fin de la seconde guerre mondiale*, Paris, LGDJ, 1967, pp. 6-7.

certaines dimensions économiques et industrielles³. Mais ce fut surtout après la Deuxième Guerre mondiale que son champ d'application a été étendu.

L'Ordonnance de 1959 a permis de préciser cette conception élargie⁴. Son article 1 donne une définition relativement précise de la notion : la défense nationale a « *pour objet d'assurer en tout temps, en toutes circonstances et contre toutes les formes d'agression, la sécurité et l'intégrité du territoire, ainsi que la vie de la population* ». Celle-ci a été déclinée comme un concept intégrant des dimensions très différentes :

- La défense « armée » (ou « militaire »), principal élément du dispositif de sauvegarde de la Nation, incombant principalement aux forces militaires ;
- La défense « civile », essentiellement chargée de la protection de la population, du maintien de l'ordre public et de la continuité de l'action des institutions (en particulier du gouvernement) ;
- La défense « économique », destinée à assurer, dès le temps de paix, la réduction des vulnérabilités du pays (par exemple par le contrôle des transferts de technologies sensibles) et, en temps de crise, la bonne allocation des ressources ;
- La défense « culturelle », devant permettre le maintien de l'esprit civique et la transmission des valeurs républicaines et démocratiques.

Le constat ayant guidé la formulation du concept de défense nationale à la fin des années 1950 était donc que la sécurité et la stabilité d'un État ne dépendent pas seulement de ses forces armées, mais également de sa police, de sa structuration sociale, de son système éducatif et de son mode de fonctionnement politique et social. Avec l'Ordonnance de 1959, la défense est devenue permanente (elle n'est plus seulement une organisation du temps de guerre) et « globale », prenant en compte les aspects militaires comme non-militaires de la protection de la Nation contre les agressions.

Des responsabilités théoriquement largement partagées

La défense nationale devait permettre de faire face aux menaces intentionnelles, essentiellement étatiques. Sa conception générale se voulait cohérente. La Constitution de la V^{ème} République a ainsi posé les fondements d'une organisation structurée, plus particulièrement fondée sur un partage des responsabilités entre plusieurs autorités :

- Le président de la République est le « *garant de l'indépendance nationale [et] de l'intégrité du territoire* » (article 5). Il est par conséquent le « *chef des armées* ». À ce titre, « *il préside les conseils et les comités supérieurs de la défense nationale* » (article 15) et « *nomme aux emplois militaires de l'État* » (article 13).

³ La création, en 1921, d'un Secrétariat général permanent du Conseil supérieur de la défense nationale, à vocation interministérielle, a matérialisé cette volonté d'élargir la définition de la notion de défense nationale. Sur cet organisme, voir Imlay T. "Preparing for Total War: The Conseil Supérieur de la Défense Nationale and France's Industrial and Economic Preparations for War after 1918", *War in History*, n° 15, janvier 2008, pp. 43-71.

⁴ Ordonnance du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la défense nationale.

- Le Premier ministre est « *responsable de la défense nationale* » (article 21). L'Ordonnance de 1959 précise qu'« *il exerce la direction générale et la direction militaire de la défense* ». Il est donc chargé de mettre en œuvre les directives générales prises lors des conseils et comités de défense. Il est également responsable de la coordination interministérielle des politiques de défense.
- Le gouvernement « *conduit et détermine la politique de la nation* ». Pour ce faire, il « *dispose (...) de la force armée* » (article 20).
- Le Parlement vote la loi et fixe « *les règles concernant les sujétions imposées par la défense nationale aux citoyens en leur personne et en leurs biens* » (article 34), de même qu'il « *détermine les principes fondamentaux de l'organisation générale de la défense nationale* ».

L'Ordonnance de 1959 est venue compléter cette répartition constitutionnelle des prérogatives. Elle a notamment permis de préciser les attributions de l'exécutif dans tous les domaines de la défense, la Constitution créant les possibilités de chevauchements, l'enchevêtrement des responsabilités étant bien réelle. Certains membres du gouvernement se sont ainsi vus conférer des fonctions particulières. Le ministre de la Défense est « *responsable sous l'autorité du Premier ministre de l'exécution de la politique militaire* », le ministre de l'Intérieur « *prépare en permanence et met en œuvre la défense civile* », et le ministre en charge des affaires économiques « *oriente aux fins de la défense l'action des ministres responsables de la production, de la réunion et de l'utilisation des diverses catégories de ressources ainsi que l'aménagement industriel du territoire* ».

Mais pour traduire le concept de défense global, l'Ordonnance de 1959 a surtout rendu chaque ministre responsable de l'exécution des mesures incombant à ses services. C'est la raison pour laquelle furent notamment créés des postes de Haut fonctionnaire de défense (HFD), chargés de préparer, dès le temps de paix, les mesures propres à assurer la continuité de l'administration et une sécurité optimale en cas de guerre. Dans chaque ministère, ils étaient plus particulièrement responsables de coordonner la préparation des mesures de défense (notamment les plans de défense) et d'assurer que les conditions de la protection du secret étaient effectives. Dans le cadre de leurs activités, ils avaient normalement autorité sur l'ensemble des services de leur ministère de rattachement⁵. Il revenait donc à chaque membre du gouvernement de mettre à disposition du Haut fonctionnaire de son ministère les moyens en personnel et en matériel pour que l'ensemble des mesures concernant les politiques de défense puisse être appliqué.

De plus, pour éviter un trop grand cloisonnement entre les différents acteurs des politiques de défense, plusieurs organes furent créés. Le Conseil de défense (ou « Comité de défense » dans l'Ordonnance de 1959), structure interministérielle placée sous la présidence du chef de l'État, fut notamment conçu pour déterminer les grandes lignes de la politique nationale de défense. Plus encore, la création du Secrétariat général de la défense nationale (SGDN) matérialisa le caractère interministériel de la

⁵ À partir de 1986, ils furent également en charge de la sécurité des systèmes d'information (Décret n°86-446 du 14 mars 1986).

défense globale⁶. Cette structure constituait un organe permanent de conseil et d'exécution devant permettre au Premier ministre, auprès duquel il était placé, d'exercer ses responsabilités en matière de direction générale de la défense. Le SGDN a ainsi contribué à l'élaboration des politiques dans le domaine, en assurant notamment le secrétariat des différents conseils et comités de défense et en jouant un rôle de coordination interministérielle par le biais des Hauts fonctionnaires attachés à chaque ministère⁷.

Comme son qualificatif l'indique, la défense globale était donc un concept permettant la mise en relation de domaines très différents de l'action publique et d'acteurs multiples, en liant de nombreux cadres administratifs, dans une finalité de protection militaire de la Nation.

L'application partielle du concept de défense globale

Bien que l'édifice politique et administratif mis en place par la constitution de la V^{ème} République et l'Ordonnance de 1959 ait été complexe, les responsabilités des principaux acteurs concernés par les politiques de défense avaient été précisées par les deux textes. Toutefois, différents éléments expliquent que la mise en œuvre du concept de défense globale ait été incomplète :

- La concentration des responsabilités en matière de défense et de politique étrangère entre les mains du président de la République :

Tout d'abord, la prééminence de l'exécutif sur le législatif s'est rapidement affirmé. Surtout, au sein de l'exécutif, les responsabilités se sont assez largement déplacées de Matignon vers l'Élysée – dans un mouvement pourtant largement en contradiction à la Constitution et à l'Ordonnance de 1959⁸. Ces évolutions s'expliquent notamment par la personnalité de Charles de Gaulle, mais également par les circonstances ayant accompagné la naissance de la V^{ème} République (la crise algérienne de 1958). Elles sont aussi intimement liées à la légitimité nouvelle du chef de l'État née de son élection au suffrage universel direct.

En matière de défense et de politique étrangère, le président de la République est ainsi devenu le principal décideur. Ces deux catégories de politiques publiques sont en effet conçues comme faisant partie – selon l'expression de Jacques Chaban-Delmas – du

⁶ Décret n° 62-808 du 18 juillet 1962 relatif à l'organisation de la défense nationale.

⁷ La création du SGDN avait notamment permis de scinder deux compétences assurées à la Libération par une seule entité, l'État-major général de la défense nationale : la planification opérationnelle militaire et la coordination des politiques de défense. La première est revenue à un état-major des forces armées relevant du ministère de la Défense, alors que la seconde a été prise en charge par le Secrétariat général.

⁸ Viel M. T., « La répartition des compétences en matière militaire entre le parlement, le président de la république et le premier ministre », *Revue de Droit Public et de la science politique en France et à l'étranger*, n° 1, janvier-février 1993, pp. 141-195.

L'article 1131-1 du Code de la défense précise notamment que « *Le Premier ministre responsable de la défense nationale, exerce la direction générale et la direction militaire de la défense. À ce titre, il formule les directives générales pour les négociations concernant la défense et suit le développement de ces négociations. Il décide de la préparation et de la conduite supérieure des opérations et assure la coordination de l'activité en matière de défense de l'ensemble des départements ministériels* ».

« domaine réservé » de l'hôte de l'Élysée. Les compétences particulières reconnues par l'usage au président se sont perpétuées sous tous les successeurs du général de Gaulle⁹.

La prééminence présidentielle apparaît notamment avec force dans le domaine nucléaire. Juridiquement, le titre de « chef des armées » n'a pourtant jamais déterminé les attributions de celui qui le porte en matière militaire. Il fut même conçu en certaines époques comme une dignité d'ordre protocolaire, servant à marquer – dans la tradition républicaine propre à la France – la sujétion de l'institution militaire au pouvoir civil. La Constitution, en précisant que le gouvernement dispose de la force armée et que le Premier ministre est responsable de la défense nationale, semble plutôt faire de ce dernier le détenteur légitime des capacités d'ouverture du « feu nucléaire ». Pourtant, dès 1964, cette prérogative a été attribuée au chef de l'État¹⁰. Aucun des Premiers ministres de la V^{ème} République n'a mis en cause ce choix¹¹.

À cette centralisation des pouvoirs en matière de défense et de diplomatie au plus haut niveau de l'État, s'est ajouté un renforcement des prérogatives du ministre de la Défense. Dès 1962, un décret avait permis de transférer certains des pouvoirs militaires du chef du gouvernement au ministre des Armées, uniquement responsable devant le président de la République et chargé d'exécuter les décisions arrêtées par lui en Conseil de défense¹². Quelques années plus tard, Georges Pompidou, à peine entré à l'Élysée, accéda aux demandes formulées par Michel Debré d'une délégation d'autres compétences de Matignon au profit du ministre chargé des armées. Ce dernier prit d'ailleurs l'appellation de « ministre chargé de la défense nationale » lorsque Debré obtint le poste à cette date. Ce changement de sémantique marquait bien l'importance prise par le ministre dans le dispositif politique et administratif de mise en œuvre de la défense globale.

⁹ Seules les périodes de cohabitation semblent avoir été marquées par un partage des responsabilités entre président de la République, Premier ministre et gouvernement plus conforme au texte constitutionnel. Pour une analyse de la cohabitation Jacques Chirac - Lionel Jospin, voir par exemple Gautier L., *La défense de la France après la guerre froide*, Paris, PUF, 2009, pp. 55-56.

¹⁰ Le décret n° 64-46 du 14 janvier 1964 relatif aux forces aériennes stratégiques évoquait, dans son article 5, « l'ordre d'engagement du président de la République, président du Conseil de défense et chef des armées ».

Ce texte a été abrogé et remplacé par un décret de 1996, qui attribuait clairement l'ordre d'engagement au chef de l'État (décret n° 96-520 du 12 juin 1996 portant détermination des responsabilités concernant les forces nucléaires). Un nouveau est venu modifier le Code de la défense en 2009 (décret n° 2009-1118 du 17 septembre 2009 relatif au contrôle gouvernemental de la dissuasion nucléaire). L'article R. 1411-7 de ce dernier stipule désormais que « *Le contrôle gouvernemental de la dissuasion nucléaire est constitué de l'ensemble des mesures, protégées par le secret de la défense nationale, qui ont pour finalité de garantir au Président de la République qu'il dispose en toutes circonstances des moyens de la dissuasion nucléaire. Cette mission est confiée au Premier ministre qui en est garant devant le Président de la République* ». Il établit donc clairement la subordination du Premier ministre au chef de l'État dans le domaine nucléaire.

¹¹ La question de la répartition des prérogatives dans ce domaine hautement sensible a toutefois suscité des débats juridiques. Si la primauté présidentielle a été confirmée, notamment par le décret de 1996, il convient de préciser qu'elle n'a jamais été constitutionnalisée.

Sur ces débats juridiques, qui sont réapparus en différentes époques, voir Chantebout B., « La dissuasion nucléaire et le pouvoir présidentiel », *Pouvoirs*, n° 38, 1986, pp. 21-32 ; Camby J.-P., « Un nouveau décret sur l'engagement des forces nucléaires », *Revue de Droit Public et de la science politique en France et à l'étranger*, n° 1, septembre-octobre 1996, pp. 1237-1241 et Cumin D., *L'arme nucléaire française devant le droit international et le droit constitutionnel*, CLESID – Université Jean Moulin Lyon 3, 2005 (2000).

¹² Décret n° 62-808 du 18 juillet 1962 relatif à l'organisation de la défense nationale.

➤ La faible implication de certains ministères dans les politiques de défense

L'application du concept de défense globale devait normalement être partagée par l'ensemble des ministères. Dans la pratique, elle ne le fut jamais. Ainsi, la défense militaire fut l'unique dimension de la défense globale à faire l'objet d'orientations formellement exposées, en particulier au travers des *Livres blancs* (1972 puis 1994) et, dans une moindre mesure, des Lois de programmation militaire (LPM) successives. Plus globalement, les ministères de la Défense, des Affaires étrangères et de l'Intérieur ont été les seuls à appliquer – parfois partiellement – le concept.

Les difficultés ont plus particulièrement concerné la mise en œuvre de la défense économique. Malgré quelques initiatives au début des années 1960, elle s'est très rapidement étiolée. Le vide créé par l'absence de réelle volonté ministérielle a abouti à l'existence d'un déséquilibre parmi les aspects non militaires de la défense globale : seules les préoccupations d'ordre public et de protection des populations, relevant essentiellement du ministère de l'Intérieur, étaient traitées. Des efforts ont été entrepris à partir de 1986. Mais ce ne fut qu'en 2002 qu'une circulaire du ministère de l'Économie et des Finances est venue véritablement poser les bases de la défense économique, soit 43 ans après l'adoption de l'Ordonnance de 1959, qui en avait pourtant fait une dimension de la défense globale¹³. Jusqu'à cette date, et malgré les discours officiels, elle n'eut aucune autonomie réelle vis-à-vis de la défense militaire, au service de laquelle elle demeurait liée.

➤ Une inter-ministérielle limitée des politiques de défense

Le SGDN a très rapidement souffert d'un certain nombre de défauts qui ont joué sur sa capacité à imposer une véritable dimension interministérielle à la défense globale. Dans un rapport de 1997, le Sénateur Moreigne a ainsi proposé une vision contrastée de l'évolution du Secrétariat général¹⁴. Il constatait notamment qu'avant sa réforme, réalisée en 1995-1996, « *le SGDN a connu avec le temps une certaine "dérive bureaucratique". Il était ainsi devenu une administration d'expertise parallèle, voire même de gestion quasi autonome, ce qui était loin d'être sa vocation initiale, en concurrence avec les ministères [...] pour lesquels il devait plutôt être un lien et un moyen de coordination* ».

Outre cette prise de distance par rapport aux autres structures en charge de la défense globale, le SGDN a semble-t-il manqué de moyens, alors même que son rôle de secrétariat interministériel lui imposait de rendre compte des dossiers qu'il traitait au Premier ministre mais également au président de la République. Ce manque (ou plutôt cette mauvaise allocation des moyens) expliquait notamment qu'il n'ait pas été pleinement capable d'assumer ses prérogatives dans les affaires non militaires (veille

¹³ La circulaire du 14 février 2002 précise que « *par défense économique, on entend les actes et initiatives pris par la puissance publique, d'une part, pour protéger et défendre l'économie et les entreprises des atteintes de toute nature et, d'autre part, pour subvenir aux besoins de la défense nationale* ». Le texte distingue deux composantes : la « *défense économique régalienn* », qui veille au fonctionnement général de l'économie, à titre préventif ou curatif, et la « *défense économique partenariale de l'État stratège et partenaire* », dirigée vers les entreprises et relative à la défense, la sécurité et l'intelligence économique.

¹⁴ Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation – Rapport général - Tome III – Projet de Loi de finances pour 1998 adopté par l'Assemblée nationale, Annexe 36 – Secrétariat général de la défense nationale – Chapitre 2.

technologique, défense civile et coordination du renseignement), en particulier de mener une réflexion prospective dans les domaines conçus comme stratégiques.

Mais au lieu de modifier les liens qu'entretenaient le SGDN et les ministères, et surtout de mieux répartir ses ressources humaines, il fut décidé en 1995-1996 de le « recentrer » sur ses missions d'assistance au Premier ministre et de secrétariat interministériel. Ses effectifs furent ainsi sensiblement diminués. Analysant les premiers effets de cette réforme, le Sénateur Moreigne constatait que, si l'organisation interne du Secrétariat général était plus claire et efficace, sa capacité à s'imposer comme le pivot interministériel des politiques de défense ne s'était pas renforcée. Au contraire, sa participation aux grands dossiers du milieu des années 1990 (réforme du service national, restructuration des industries d'armement,...) avait été au mieux discontinuée. Dans certains cas, les arbitrages avaient même été réalisés sans qu'il soit réellement impliqué. Dans une très large mesure, cette situation s'est prolongée au-delà des années 1990.

Dès la fin des années 1960, Chantebout faisait déjà état de différentes carences dans l'application du concept de défense proposé par l'Ordonnance de 1959¹⁵. Constatant qu'une acception trop large en avait été donnée – et qu'elle avait fini par figer les traditions et les pratiques existantes –, il avait même préféré le redéfinir de manière bien plus restrictive et classique. Pour lui, la notion de défense nationale se résumait ainsi à « *l'ensemble des activités qui ont pour objet principal l'accroissement du potentiel militaire de la nation ou de sa capacité de résistance à une action armée contre elle* »¹⁶.

En 1994, Warusfel reprenait le constat¹⁷. Son analyse permettait de constater que les choses avaient relativement peu évolué depuis les années 1960 : « *Cette définition [celle de Chantebout] va – certes – à l'encontre de l'analyse traditionnelle selon laquelle la défense nationale serait depuis 1959 totalement globale et interministérielle. Mais elle a, selon nous, l'avantage de bien rendre compte de la réalité administrative et institutionnelle, telle que nous l'avons résumée plus haut : seuls ont été réellement développés depuis 1959, les outils militaires eux-mêmes (forces conventionnelles et nucléaires, réserves, statut des militaires...) et les moyens non militaires directement utiles à la mise en œuvre des forces (mobilisation industrielle, plans de crise en cas de conflit, défense opérationnelle du territoire). Au-delà, le gouvernement et le législateur ont toujours reculé devant la tentation d'établir de véritables dispositifs de défense civile et économique directement reliés à l'ordonnance de 1959 [...]* »¹⁸.

Enfin, plus récemment, la Commission chargée de la rédaction du *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale* a débuté ses travaux par une réflexion analogue. Comme l'indiquait Jean-Claude Mallet, son président, « *Nous vivons depuis longtemps sur une démarche fondée sur le concept de défense globale. Or nous connaissons le succès que cette démarche a eu en dehors du ministère de la Défense. Le Secrétariat général de la défense nationale comme les Hauts fonctionnaires de défense sont témoins que, depuis*

¹⁵ Chantebout B., *L'organisation générale de la défense nationale en France depuis la fin de la seconde guerre mondiale*, op.cit., pp. 25-26.

¹⁶ *Ibid.*, p. 28.

¹⁷ Warusfel B., « Les notions de défense et de sécurité en droit français », *Droit & Défense*, n° 94 (4), octobre 1994.

¹⁸ *Ibid.*, p. 15.

longtemps, elle a quitté les rives de la réalité administrative, politique et opérationnelle »¹⁹.

Ces trois analyses – très semblables sur le fond – permettent de constater à quel point le décalage a été important, au cours des 50 années d'emploi du concept de défense globale, entre la « théorie » formulée par l'Ordonnance de 1959 et la pratique. Elles semblent finalement clairement indiquer que ce concept – spécificité française – n'a jamais été réellement appliqué.

Une inadaptation de plus en plus marquée du concept à l'évolution des menaces

Depuis l'éclatement de l'URSS et la disparition du Pacte de Varsovie, la France ne connaît plus de menace militaire directe à proximité de ses frontières. Ce constat, déjà formulé dans le *Livre blanc sur la défense* de 1994, a été repris dans celui de 2008. Or depuis 1959, la défense globale avait essentiellement été conçue pour assurer la sauvegarde du territoire d'une agression extérieure et préserver le fonctionnement des institutions en cas d'invasion militaire. Depuis le début des années 1990, elle semblait donc relativement inadaptée, comme l'avaient d'ailleurs constaté certains auteurs²⁰.

Plus largement, les risques et menaces auxquels la France doit faire face ont évolué. Le *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale* de 2008 en fait d'ailleurs une présentation relativement complète. Il s'agit notamment de l'émergence ou de l'affirmation de puissances – en particulier régionales – susceptibles de déstabiliser une partie du monde et des problèmes environnementaux, générateurs d'amplifications des flux migratoires. D'autres risques et menaces sont apparus ou se sont progressivement confirmés, comme la rupture de l'accès à certaines ressources énergétiques, la prolifération des armes de destruction massive et des capacités balistiques, le terrorisme et les attaques informatiques.

De nombreux auteurs sont donc désormais convaincus que certaines des méthodes des agresseurs potentiels, les changements des types d'agressions (comme les attaques informatiques), le fait que les populations sont souvent davantage visées que les appareils militaires ou les structures de l'État expliquent que les frontières entre sécurité intérieure et extérieure sont brouillées. Cette situation est bien évidemment renforcée par la globalisation, qui se caractérise par une accentuation des échanges entre les sociétés²¹. Pour lutter contre une partie de ces menaces, en particulier le terrorisme, il est essentiel de pouvoir réunir les différentes dimensions de la sécurité dans une même approche et donc de dépasser la distinction entre sécurités intérieure et extérieure.

¹⁹ Fondation pour la recherche stratégique, Actes de la journée d'études du 17 septembre 2008 « Le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale : et après ? », p. 6.

²⁰ Warusfel B., « Les notions de défense et de sécurité en droit français », *op. cit.*

²¹ Comme clairement indiqué par le Général d'armée Georgelin, Chef d'état-major des armées en 2008 : « *La mondialisation se traduit par une accélération des échanges, l'abolition des distances et donc une plus grande dépendance de nos états aux risques de rupture stratégique, qu'elle qu'en soit la nature. En cela, elle accentue nos vulnérabilités, tout en renforçant la logique d'approche globale des crises* » (Défense & Stratégie, Actes du colloque des 13 et 14 octobre 2008 « La nouvelle politique de défense et de sécurité nationale », p. 22).

Un décalage par rapport au lexique de nos partenaires et des institutions internationales

La défense n'a jamais été une notion véritablement intégrée au droit international public. Contrairement à la sécurité et à ses dérivés (« sécurité publique », « sécurité nationale »,...), employés de manière systématique, elle est en effet très peu présente dans le vocabulaire juridique international. La Charte des Nations Unies emploie par exemple à de nombreuses reprises l'expression « sécurité internationale »²², alors qu'elle ne fait référence à la défense qu'en une seule occasion²³. Reconnaisant le droit naturel à la légitime défense, elle limite d'ailleurs la signification de la défense à une réponse défensive ponctuelle à une agression armée, conférant à la notion une définition relativement étroite.

En droit européen et communautaire, c'est également la notion de sécurité qui a principalement été retenue, comme par exemple dans le Traité de Rome ou la Convention européenne des droits de l'Homme du 4 novembre 1950. Ces deux textes considèrent notamment que les objectifs de sécurité justifient un certain nombre d'exceptions dans l'application des droits fondamentaux ou des règles du droit communautaire. Surtout, le traité de Maastricht – confirmé par le Traité de Lisbonne – établit très clairement la prééminence de la notion de sécurité sur la politique de défense, qui n'est que l'une de ses composantes²⁴.

Cette hiérarchie des références, adoptée depuis de très nombreuses années par une très grande majorité des partenaires de notre pays, tranchait avec la conception française articulée autour de la notion de défense globale.

L'adoption du concept de sécurité nationale

« Près de cinquante années de guerre froide ont contribué à structurer la distinction entre sécurité et défense sous un certain angle. La menace majeure née de la confrontation des deux blocs orientait le concept de défense autour de la préservation des intérêts vitaux, qui n'étaient considérés comme menacés que de manière univoque par un acteur extérieur. La dissuasion nucléaire en constituait la clef de voûte. La sécurité, dans le sens international du terme, n'était qu'un sous-produit de la défense, puisque des alliances à vocation d'abord militaire structuraient le système international, alors que les organisations multilatérales de sécurité collective étaient marginalisées. Dans ce cadre, la sécurité intérieure était considérée comme l'affaire exclusive des États, à laquelle chacun d'eux consacrait un système propre hérité de son histoire »²⁵.

²² Il est d'ailleurs éclairant que l'organe le plus puissant des Nations Unies soit le Conseil de sécurité.

²³ Dans son article 51.

²⁴ « La compétence de l'Union en matière de politique étrangère et de sécurité commune couvre tous les domaines de la politique étrangère ainsi que l'ensemble des questions relatives à la sécurité de l'Union, y compris la définition progressive d'une politique de défense commune qui peut conduire à une défense commune » (Article 24-1 du traité sur l'Union européenne).

²⁵ Porcher J., « Défense versus sécurité nationale », *Défense nationale et sécurité collective*, n° 8, août-septembre 2008, p. 70.

Pour toutes les raisons présentées ci-avant, le choix a donc été fait de faire évoluer la notion de sécurité. De la « sécurité intérieure », « limitée et intravertie », « résultat de la tranquillité extérieure et domestique et d'une stabilité fruit de l'acceptation de valeurs communes », la France est passée à une conception « plus globale et donc forcément extravertie : elle s'apparente à ce que les Anglo-saxons nomment la "grande stratégie", et les Français "la stratégie intégrale". Dans cette perspective, une nation élabore et met en application tous les moyens qui garantiront son existence, son bien-être et sa prospérité. L'utilisation des forces armées n'est alors qu'un des moyens, parmi bien d'autres, d'une telle stratégie »²⁶.

Le *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale* de 2008 a donc marqué un tournant, surtout une forme de reconnaissance de la nécessité de changer les fondements conceptuels des politiques dans ces deux domaines. Ce choix s'est notamment traduit, en 2009, par l'inscription, dans le Code de la défense, de la sécurité nationale comme nouveau cadre de l'action publique. La loi de programmation militaire votée en 2009 a permis la réécriture de son article L.1111.1²⁷. La « sécurité nationale » est ainsi devenue la référence organisant désormais la défense nationale. Dans ce même article, les objectifs de la politique de défense ont été en conséquence limités au fait d'assurer « l'intégrité du territoire et la protection des populations contre les agressions armées » – comme Chantebout l'avait proposé dès la fin des années 1960 (voir *infra*).

Une nouvelle relation semble donc avoir été mise en place entre les deux concepts : la sécurité nationale inclut désormais la défense, qui lui est subordonnée. Celle-ci ne vise plus à répondre à toutes les formes d'agression, mais uniquement aux agressions armées.

Des modifications conceptuelles en gestation depuis le début des années 1990

En réalité, de nombreux auteurs avaient appelé, depuis le début des années 1990 et la fin de la Guerre froide, à une refonte du socle conceptuel sur lequel les politiques étrangères et de défense étaient fondées en France²⁸. Dès cette époque en effet, « L'évolution inaboutie de la notion de défense nationale s'est trouvée confrontée à la concurrence du concept plus polysémique de sécurité »²⁹.

Avant même les changements des années 2008-2009, la nécessité de faire évoluer les références avait ainsi trouvé une certaine traduction juridique. En 1991, la loi ayant légalisé les « interceptions de sécurité » avait notamment permis une reconnaissance – certes discrète mais bien réelle – de la notion de sécurité nationale, qui apparaissait en effet dans le texte³⁰.

²⁶ *Ibid.*, p. 72.

²⁷ Loi n° 2009-928 du 29 juillet 2009 relative à la programmation militaire pour les années 2009 à 2014 et portant diverses dispositions concernant la défense.

²⁸ Parmi d'autres, Warusfel B., « Les notions de défense et de sécurité en droit français », *op. cit.*

²⁹ Warusfeld B., « Le cadre juridique des relations entre défense et sécurité nationale », *Cahiers de la sécurité*, n° 14, octobre-décembre 2010, p. 62.

³⁰ Loi n° 91-646 du 10 juillet 1991 relative au secret des correspondances émises par la voie des communications électroniques (en particulier son article 3).

Surtout, le nouveau Code pénal, en posant une définition des « intérêts fondamentaux de la nation », avait limité dès 1994 la notion de défense nationale aux moyens de la protection militaire du territoire français. Le texte avait mis sur un pied d'égalité cet objectif avec d'autres tels l'indépendance, l'intégrité du territoire, la forme républicaine des institutions, la sauvegarde des populations, la protection de l'environnement, du potentiel scientifique et économique et du patrimoine culturel de la nation et surtout la sécurité. Dans le nouveau Code pénal, certains des éléments traditionnellement constitutifs de la défense nationale – telle que conçue par l'Ordonnance de 1959 – avaient donc été présentés comme des « intérêts fondamentaux de la nation » distincts de ceux de la défense au sens strict. Dès cette époque, « *L'architecture retenue [...] reflétait donc déjà une conception juridique dans laquelle un noyau dur de défense à dominante militaire s'insère dans un dispositif plus vaste prenant en compte la protection d'un large éventail d'intérêts généraux de la nation, qui s'apparente à ce que nous entendons par "sécurité"* »³¹.

L'introduction d'une « stratégie de sécurité nationale »

Les récents changements ne concernent pas uniquement le vocabulaire. Le nouvel article L. 1111.1 du Code de la défense prévoit en effet la mise en œuvre d'une « politique de sécurité nationale »³². L'introduction de cette expression concourt à donner au concept de sécurité nationale un caractère dynamique et volontariste. Le *Livre blanc* de 2008 en avait d'ailleurs déjà donné une définition : elle « *embrasse aussi bien la sécurité extérieure que la sécurité intérieure, les moyens militaires comme les moyens civils, économiques ou diplomatiques. Elle doit prendre en compte tous les phénomènes, risques et menaces susceptibles de porter atteinte à la vie de la nation* ».

Dans le prolongement des conclusions du document, le Code de la défense précise que la stratégie de sécurité nationale doit plus particulièrement reposer sur la détection de l'ensemble des menaces et des risques. Cette posture anticipatrice, qui renforce notamment le rôle des services – civils et militaires – de renseignement, constitue également une rupture par rapport au positionnement, essentiellement défensif et réactif, de la défense globale.

Enfin, cette stratégie de sécurité nationale concerne un champ beaucoup plus large que celui autrefois couvert par la défense nationale définie par l'Ordonnance de 1959. Elle doit permettre d'anticiper les menaces et les risques, intentionnels comme non-intentionnels, c'est-à-dire l'ensemble des événements qui pourraient avoir des conséquences importantes sur les populations, le fonctionnement des pouvoirs publics et des institutions et le cours de la vie économique nationale. Elle n'est donc plus uniquement focalisée sur la prévention des agressions, en particulier militaires, organisées par des acteurs extérieurs et intègre par exemple les catastrophes naturelles et industrielles. Pour répondre à cette « universalité potentielle »³³, le Code de la défense

³¹ Warusfel B., « Le cadre juridique des relations entre défense et sécurité nationale », *op. cit.*, p. 64.

³² « *La stratégie de sécurité nationale a pour objet d'identifier l'ensemble des menaces et des risques susceptibles d'affecter la vie de la Nation, notamment en ce qui concerne la protection de la population, l'intégrité du territoire et la permanence des institutions de la République, et de déterminer les réponses que les pouvoirs publics doivent y apporter* ».

³³ Warusfel B., « Le cadre juridique des relations entre défense et sécurité nationale », *op. cit.*, p. 65.

précise d'ailleurs que cette stratégie s'appuie « sur l'ensemble des politiques publiques qui concourt à la sécurité nationale ».

L'évolution des structures

L'adoption du concept de sécurité nationale n'a pas uniquement été traduite par quelques évolutions législatives et réglementaires. Elle a produit certaines modifications institutionnelles. Ainsi, au plus haut niveau de l'État, un Conseil de défense et de sécurité nationale (CDSN) a été créé³⁴. Présidé par le président de la République et rassemblant le Premier ministre, les ministres de la Défense, de l'Intérieur, des Affaires étrangères, de l'Économie et du Budget (ainsi que, selon les thématiques abordées au cours des séances, d'autres ministres ou personnalités en raison de leurs fonctions et compétences), il traite de l'ensemble des questions de défense et de sécurité, sans qu'aucune véritable distinction entre intérieur et extérieur ne soit appliquée³⁵. Il doit ainsi permettre d'améliorer et de rendre plus cohérents la préparation des décisions et le suivi de la mise en œuvre des politiques dans tous ces domaines, notamment en fixant les priorités pour l'ensemble des acteurs concernés. Au travers de sa création, ont donc été fusionnés tous les conseils qui traitaient auparavant de défense, de sécurité intérieure et des crises extérieures (voir *supra*).

Cette naissance concrétise l'une des préconisations du *Livre blanc* de 2008. La forme de cet organisme est en elle-même révélatrice. Deux options ont en effet été écartées. Tout d'abord, la formule proposée par le *Livre blanc* d'un conseil « consultatif » n'a pas été retenue. Ensuite, la possibilité d'une structure « à l'américaine », c'est-à-dire inspirée du *National Security Council* (NSC) – dans laquelle un grand responsable placé auprès du président dirige le Conseil en parallèle des ministères compétents –, a également été rejetée. L'option finalement retenue permet donc de renforcer les pouvoirs du Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN – ex SGDN), qui assure le secrétariat du CDSN, tout en centralisant assez largement la gestion de ces questions au niveau de la présidence de la République.

Le SGDN, devenu SGDSN, a été, plus largement, réformé³⁶. Son rôle de coordination a été renforcé. Surtout, sa fonction de définition de la doctrine dans les domaines de la défense, de la sécurité intérieure, du renseignement, de la lutte contre le terrorisme, de la planification de gestion de crise et de la sécurité économique et énergétique a été réaffirmée.

Mais c'est sans doute dans le domaine du renseignement que les changements institutionnels ont été les plus importants. Alors même que les services spécialisés ont souvent été perçus avec une certaine méfiance dans le passé par les responsables politiques, les autorités de l'État ont pleinement reconnu leur importance au travers la

³⁴ Loi n° 2009-928 du 29 juillet 2009 relative à la programmation militaire pour les années 2009 à 2014 et portant diverses dispositions concernant la défense.

³⁵ Notamment la programmation militaire, la politique de dissuasion, la programmation de sécurité intérieure, la sécurité économique et énergétique, la lutte contre le terrorisme et la planification de gestion de crise. Ses domaines de compétence couvrent donc le renseignement et les opérations extérieures.

³⁶ Décret n° 2009-1657 du 24 décembre 2009 relatif au conseil de défense et de sécurité nationale et au secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale.

publication du *Livre blanc*³⁷. Le renseignement participe en effet de la « connaissance et anticipation », érigée en fonction stratégique dans le document.

Un cadre politique et institutionnel a donc été posé, permettant de définir précisément les entités constituant la « communauté de renseignement » français. Dans le *Livre blanc*, ces services avaient été clairement cités³⁸. Aux deux organismes « à compétence générale » (la Direction générale de la sécurité extérieure – DGSE –, relevant du ministère de la Défense, et la Direction centrale du renseignement intérieur – DCRI – du ministère de l'Intérieur) s'ajoutent quatre « services spécialisés » : la Direction du renseignement militaire (DRM), la Direction de la protection et de la sécurité de la défense (DPSD), la Direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED) et l'unité « Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins » (TRACFIN). De la sorte, les entités bénéficiant de moyens particuliers et de procédures dérogatoires du droit commun ont été clairement identifiées – ce qui constitue une première dans l'histoire du renseignement français. Surtout, l'inclusion de deux organismes chargés des questions économiques et financières (DNRED et TRACFIN) révèle la volonté de ne pas limiter la fonction renseignement aux seules dimensions militaire et de sécurité intérieure.

La définition de ce cadre a été réalisée en parallèle de la réforme des services de sécurité intérieure. Le 1^{er} juillet 2008, la Direction de la surveillance du territoire (DST) et la Direction centrale des renseignements généraux (DCRG) ont en effet été réunis, donnant naissance à la Direction centrale du renseignement intérieur.

Les évolutions structurelles décidées ont ainsi dépassé en ampleur celles qui furent mises en œuvre par Michel Rocard, alors Premier ministre de François Mitterrand, après la guerre du Golfe de 1990³⁹. Elles se sont accompagnées de réels efforts budgétaires, qui ont notamment permis une augmentation des effectifs de certains des services. Mais elles ne correspondent toutefois pas à une réorganisation globale du système existant. Il s'agit plutôt d'une consolidation et d'une rationalisation. C'est ce qui explique que les services de renseignement militaire n'ont finalement été réformés qu'à la marge.

³⁷ Pour une présentation de la réforme du renseignement, voir Hayez P., « Les politiques et les institutions dans le domaine de la sécurité. Le renseignement : son importance, ses transformations », *Cahiers français*, n° 360, janvier-février 2011, pp. 43-48.

³⁸ Les rédacteurs du *Livre blanc* n'ont toutefois pas employé l'expression « communauté de renseignement ». Elle est apparue dans le décret du 24 décembre 2009 créant le SGDSN.

³⁹ Constatant la dépendance de la France en matière de renseignement au cours de la campagne militaire, une modernisation fut lancée, qui avait notamment abouti à la réorganisation de la DGSE et à la création de la DRM. Elle permit notamment une augmentation des crédits alloués aux services de renseignement et une amélioration de la qualité des personnels.

Limites et manques à l'introduction du concept de sécurité nationale

Une réelle difficulté à poser le concept

Définir le terme sécurité est une entreprise comportant de nombreux risques⁴⁰. La difficulté s'explique tout d'abord par le fait que le concept dispose d'une très grande plasticité sémantique et peut s'appliquer à tous les domaines de la vie sociale⁴¹. Elle est ensuite liée au constat que la notion est toujours susceptible d'être connotée idéologiquement (et donc instrumentalisée)⁴². Enfin, son objectivation s'avère souvent difficile à réaliser : la confusion peut ainsi être rapide entre l'insécurité et le sentiment d'insécurité. L'identification des véritables risques et menaces est indispensable pour éviter que les individus et les communautés ne soient guidés par des peurs qui ne sont pas réellement fondées. Il faut donc prendre en compte le caractère ambivalent du terme, qui explique que les discussions sur sa nature et surtout son opérationnalité sont sans fin⁴³.

Le mot sécurité est formé de la particule latine *sine* (sans) et du terme *cura* (inquiétude). Il existe donc une contradiction intrinsèque, ces deux éléments liés lui donnant un sens premier déconcertant : à l'opposé de sa signification actuelle, le terme exprimait originellement l'absence de souci, d'inquiétude.

Ce n'est qu'au XVI^{ème} siècle que « la sécurité a commencé à renvoyer au moyen de protection, à un objet qui sécurise, qui rend fiable »⁴⁴. Auparavant les termes « sûreté » et « sauveté » lui étaient d'ailleurs préférés⁴⁵. Ce ne fut toutefois qu'au XVIII^{ème} siècle que la sécurité est réellement devenue un élément soustrayant la vie et les biens à une menace externe. Le terme s'appliquait alors à de nombreux types de protection, y compris immatériels : l'épargne permettait par exemple une certaine sécurité face aux aléas de l'existence (en particulier la maladie).

Pour Balzacq, deux ruptures conceptuelles majeures ont eu lieu⁴⁶. Tout d'abord, dans la seconde moitié du XVII^{ème} et au début du XVIII^{ème} siècle, la sécurité est

⁴⁰ Balzacq T., « Qu'est-ce que la sécurité nationale ? », *Revue internationale et stratégique*, n° 52, hiver 2003-2004, pp. 33-50.

⁴¹ Pour une description succincte des différentes définitions du terme dans la pensée américaine, voir par exemple Bellace A., Delbecque E., « Les logiques de sécurité nationale ou les différents moyens de la puissance », dans Arpagian N., Delbecque E., *dirs.*, *Pour une stratégie globale de sécurité nationale*, Paris, Dalloz, 2008, pp. 240-241.

⁴² Voir par exemple Lascoumes P., Poncela P., Lenoël P., *Au nom de l'ordre. Une histoire politique du Code pénal*, Paris, Hachette, 1989.

⁴³ Baldwin D. A., « The Concept of Security », *Review of International Studies*, vol. 23, n° 1, 1997, pp. 5-26.

⁴⁴ Balzacq T., « Qu'est-ce que la sécurité nationale ? », *op. cit.*, p. 36.

⁴⁵ Jusqu'à la Renaissance, le mot « sûreté » « renvoie à une situation objective de tranquillité, à l'absence avérée de trouble », alors que le mot « sécurité » « exprime le besoin qu'éprouve le sujet en son for intérieur d'échapper au règne de la violence sociale » (Portier P., « Les trois âges de la sécurité », *Le débat*, n° 127, novembre-décembre 2003, pp. 94-95). Il semble donc que les dimensions objective et subjective de la sécurité étaient, à cette époque, assez clairement distinguées.

⁴⁶ Balzacq T., « Qu'est-ce que la sécurité nationale ? », *op. cit.*

progressivement devenue « *un objectif commun aux individus, groupes et États* »⁴⁷. Des liens sont tissés entre ces trois types d'acteurs. L'État n'est alors pas le seul référent, le seul intervenant de la sécurité. Il est plutôt conçu comme une entité dont l'une des fonctions est de réaliser une sécurité commune, en préservant certaines valeurs.

La deuxième rupture conceptuelle apparaît avec la Révolution française : la sécurité devient progressivement un domaine réservé de l'État, nécessitant qu'il se dote des outils spécifiques que sont les moyens militaires et diplomatiques. L'État est alors identifié comme le principal acteur de la protection des populations, notamment contre la violence et la possible invasion extérieure, c'est-à-dire les agressions d'autres pays. Cette centralisation des responsabilités implique même que la liberté des individus soit soumise aux contraintes de la sécurité. La sécurité des citoyens « *devait être subsumée, en tant qu'épigramme politique, à la sécurité de la nation* »⁴⁸. Les individus connaissent la sécurité uniquement lorsque l'État dispose des moyens de les protéger. Il doit donc recruter et entretenir une armée et des forces de police.

Comme l'indiquent certains observateurs⁴⁹, la recherche de sécurité s'est donc affirmée, en Occident, en parallèle de l'apparition de l'homme « moderne », c'est-à-dire d'un individu désirant employer sa raison pour comprendre et dominer son environnement, et non plus s'en remettre dans ce domaine à la seule Providence (mouvement débuté avec la Renaissance et prolongé, dans une certaine mesure, par la Réforme). Elle s'est également développée de concert avec la progressive construction de l'État moderne.

Malgré l'identification des tournants conceptuels, il demeure difficile de produire une définition précise de la sécurité. L'expression est ambiguë et générique. Comme l'indiquait déjà Wolfers en 1952, elle suscite finalement plus de questions que de réponses⁵⁰.

Une sécurité longtemps réduite en France à la sécurité intérieure

Le terme « défense » implique essentiellement le fait de se protéger (ou de protéger quelqu'un ou quelque chose). Elle est une action (ou un ensemble d'actions) lancée pour parer une menace. La sécurité renvoie à un sens plus large, et sans doute plus profond et plus fondamental que celui de défense. Pourtant en France, le terme « sécurité » a essentiellement été réservé aux aspects policiers, dans le champ interne, par opposition aux aspects militaires.

Plus largement, la sécurité a longtemps été conçue dans l'hexagone comme une technique de protection mise au service des politiques de défense. Ainsi, certains enjeux de « sécurité publique », notamment la criminalité transfrontalière et le terrorisme, étaient considérés comme des menaces de défense, alors pourtant qu'ils n'avaient souvent aucune relation avec un État adverse ou hostile.

⁴⁷ Rothschild E., "What is Security?", *Daedalus*, vol. 124, n° 3, 1995, pp. 53-98.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 64.

⁴⁹ Voir par exemple Delumeau J., *Rassurer et protéger*, Paris, Fayard, 1989 ou Raynaud P., « La notion de sécurité : quelles transformations ? Quelles significations ? Le concept de sécurité », *Cahiers français*, n° 360, janvier-février 2011, pp. 3-8.

⁵⁰ Wolfers A., "National security as an Ambiguous Concept", *Political Science Quarterly*, vol. 67, n° 4, 1952.

Pendant de très nombreuses années, la norme a donc été de subordonner les questions de sécurité à la défense. À cette inversion du rapport logique, s'est ajouté un manque de précision conceptuelle. En France, le terme « sécurité » n'a été officiellement défini avec précision que très tardivement. Avec la loi sur la sécurité intérieure de 2002, la sécurité est présentée comme un état de stabilité, dans lequel sont préservés les intérêts nationaux essentiels, l'ordre public, le fonctionnement des institutions et la liberté de décision et d'action des pouvoirs publics⁵¹. Jusqu'au début des années 2000, la sécurité intérieure a donc essentiellement été conçue sous l'angle de la lutte policière et judiciaire contre la criminalité et la délinquance sous toutes leurs formes. Elle n'incluait pas véritablement les autres activités de « défense civile », qui pourtant relevaient, selon l'Ordonnance de 1959, du ministère de l'Intérieur.

Contrairement à la notion anglo-saxonne de *security*, les concepts de défense et de sécurité (en réalité la sécurité intérieure) ont longtemps été scindés en France : pour faire face aux menaces, les réponses apportées sur le territoire national (police, justice, renseignement intérieur) étaient clairement distinctes des mesures destinées à être appliquées à l'extérieur (diplomatie et opérations militaires). Cette séparation conceptuelle et pratique reflétait bien l'absence d'une politique de sécurité nationale, englobant l'ensemble des risques et menaces et l'ensemble des moyens de lutte.

Les limites et risques des réformes engagées

La sécurité, désormais conçue dans un cadre qui dépasse les seules dimensions diplomatique, militaire, policière et pénale, est incontestablement un facteur d'amélioration des politiques publiques de protection de la communauté nationale. En intégrant plus qu'auparavant des menaces et des risques qui étaient jusqu'alors perçus comme « secondaires », en cherchant à les anticiper et surtout en réformant les moyens de lutte (notamment en améliorant leur coordination), les autorités ont probablement renforcé la sécurité des citoyens.

Mais comme pour toute réforme institutionnelle, la transformation d'appareils administratifs complexes sera, très certainement, lente et laborieuse. Les problèmes liés à l'évolution des structures risquent d'être amplifiés si une « dialectique commune » ne voit pas le jour. Une définition minimale du concept de sécurité, une perception commune des vulnérabilités, risques et menaces et surtout une « philosophie » partagée de l'action publique doivent réunir l'ensemble des acteurs concernés par les politiques dans ce domaine, et même les citoyens. Sans ce socle, il est fort probable que les individus comme les organisations se replieront sur leurs « pré-carrés institutionnels » et reviendront aux cadres antérieurs.

Pour pouvoir pleinement mettre en œuvre la stratégie de sécurité nationale, il faut donc qu'un consensus minimal sur ce qu'est la sécurité soit obtenu. C'est à partir de cette fondation que pourra se construire une culture commune, favorisant la coordination, les échanges d'expérience et d'information et surtout une vision partagée des objectifs et des priorités. Parallèlement à cet exercice de définition⁵², une réflexion doit être menée

⁵¹ Loi n° 2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI).

⁵² Produire une définition commune de la sécurité permettrait aux différents acteurs, publics comme privés, de disposer de références partagées. Mais ce travail ne doit pas non plus aboutir à la création de cadres qu'il serait par la suite impossible de faire évoluer.

sur ce que sont les « intérêts fondamentaux » (ou « vitaux ») de la Nation. Ceux-ci déterminent en effet partiellement la stratégie de sécurité nationale. Dans ce domaine, le *Livre blanc sur la défense* de 1994 avait d'ailleurs établi une typologie qui a constitué un cadre de référence⁵³. Surtout, le Code pénal, en posant une liste générique des « intérêts fondamentaux de la nation » (article 410.1), a, la même année, renforcé le socle juridique et conceptuel sur ce thème. Mais l'approche fondée sur la notion d'intérêt a été complétée, au début de la décennie suivante, par celle reposant sur la défense de valeurs⁵⁴. L'intégration de normes éthiques aux finalités qui guident l'action des armées et de la diplomatie a sans doute complexifié le travail de définition des priorités dans ces domaines.

Les réflexions sur la notion de sécurité, sur les intérêts qui sont vitaux (ou fondamentaux) pour la France et sur les valeurs qu'elle cherche à promouvoir et à défendre doivent être sans cesse renouvelées. Il s'agit d'un travail qui ne s'arrête jamais. En effet, ces éléments sont susceptibles d'évolution. Ils dépendent, dans une certaine mesure, des mutations géopolitiques, des changements des risques et menaces, mais également des modifications de la société française elle-même. Le *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale* a posé des fondements, dont certains ont connu une traduction juridique et institutionnelle. Par exemple, au niveau de la politique extérieure de la France, les rédacteurs ont précisé que les zones sur lesquelles l'action des services de renseignement, de la diplomatie et des forces militaires devait se concentrer constituaient un arc de cercle couvrant les régions allant de l'Atlantique à l'océan Indien. Ils ont en effet considéré que les évolutions politiques, économiques et sociales au sein de ces espaces étaient particulièrement importantes pour le pays (présence de ressortissants français, intérêts économiques, liens historiques, produits stratégiques...). Ils ont donc opéré un travail permettant de définir des priorités.

Plus encore, le *Livre blanc*, en substituant notamment le concept de sécurité nationale à celui de défense globale, a suscité des débats, qui ont permis de préciser certaines des notions auxquelles nous avons fait référence. Mais trois années après sa publication, le chantier reste assez largement inachevé. Outre des réformes institutionnelles paraissant incomplètes, certains des débats semblent s'être « essoufflés » bien trop rapidement⁵⁵. La mise à jour du document, en cours actuellement, pourrait être l'occasion pour qu'ils reprennent.

⁵³ Le texte distinguait ainsi plusieurs catégories d'intérêts nationaux. Les intérêts « vitaux » ont trait à la protection de l'intégrité du territoire national, du libre exercice de la souveraineté et à la protection des populations. Les intérêts « stratégiques » concernent le maintien de la paix sur le continent européen et les zones qui le bordent ainsi que la préservation des espaces essentiels aux activités économiques du pays et à la liberté des échanges. Enfin, les intérêts « de puissance » sont relatifs aux responsabilités que la France entend assumer sur la scène internationale. Voir *Livre blanc sur la défense*, 1994, pp. 24-26.

⁵⁴ « La logique de valeur tend aujourd'hui à s'affirmer comme une référence première au-delà d'une seule logique d'intérêts. Le temps n'est plus où la France était d'abord guidée par un souci existentiel. Cette configuration révolue fut celle de la guerre froide : face à une menace extrême (bien que de faible occurrence), l'enjeu était d'abord celui de la préservation des intérêts vitaux. La France des années 2000 doit faire face, elle, à des risques secondaires (mais de forte occurrence) : sa politique de sécurité et de défense vise d'abord à limiter ces crises et à promouvoir sur ces terres déchirées les valeurs des Droits de l'Homme » (Général Christian Delanghe, *dir.*, *L'action des forces terrestres au contact des réalités : une nouvelle approche doctrinale*, Paris, Commandement de la Doctrine et de l'Enseignement militaire Supérieur, 2000, p. 14).

⁵⁵ Roche J.-J., « Sécurité et défenses globales. Des mutations en cours, un débat embryonnaire », *Cahiers de la sécurité*, n° 14, octobre-décembre 2010, pp. 16-19.

En dehors de ce manque de débats autour des thématiques qui semblent essentielles à la définition de la politique de sécurité nationale, les évolutions conceptuelles, institutionnelles et même culturelles récentes sont en elles-mêmes porteuses de certains risques :

- Le risque de rattachement d'un très grand nombre de dimensions de la vie nationale à la stratégie de sécurité

La notion de sécurité est assez largement polysémique et, finalement, difficile à préciser. Si le *Livre blanc* de 2008 et le Code de la défense en donne une première interprétation, le risque demeure qu'une extension trop large du concept finisse par permettre d'englober un trop grand nombre d'enjeux. Or le rattachement d'un domaine à la sphère d'application de la sécurité nationale aurait sans doute pour conséquence de justifier une intervention étatique large, notamment une implication des plus hautes autorités de l'État, dans sa gestion. Il s'agirait d'une « renationalisation » de certains secteurs de l'activité du pays, notamment économiques, par le biais de la sécurité nationale.

Par ailleurs, l'objectif qu'est la sécurité nationale justifie la mise en œuvre de moyens juridiques exorbitants du droit commun. Ces exceptions, qui concernent les moyens d'enquête et de poursuite qui leur sont dédiés, sont généralement fondées sur une limitation de l'exercice des libertés publiques, individuelles comme collectives. Cette tendance s'est déjà exprimée après le 11 septembre 2001 dans le domaine de la lutte contre le terrorisme. La France s'est en effet progressivement dotée d'une législation spécifique⁵⁶, qui a permis la création d'un droit spécialisé et dérogoratoire dans les domaines pénal, civil et administratif (régime de garde à vue spécifique, techniques d'investigation spéciales, investigations judiciaires facilitées...). Le risque existe donc que, par le biais de la stratégie de sécurité nationale, les conditions juridiques soient réunies pour qu'« une normalisation de l'exception » concerne progressivement des domaines de plus en plus variés⁵⁷.

- Une centralisation encore plus marquée des responsabilités au plus haut niveau de l'État

Comme nous l'avons déjà expliqué, la diplomatie et la défense sont depuis maintenant très longtemps des politiques essentiellement déterminées par le président de la République. Dans le second domaine, cette concentration des responsabilités semble s'être renforcée avec la modification, opérée en 2005, des attributions du Chef d'état-major des armées (CEMA)⁵⁸. Désormais, celui-ci dispose de véritables pouvoirs de décision pour de très nombreuses thématiques (préparation et emploi des forces, planification et programmation, relations internationales militaires...). Ce changement rompt avec la tradition française qui consistait justement à limiter les capacités d'action

⁵⁶ Loi n° 2001-1062 du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne ; loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure ; loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité ; loi n° 2006-64 du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers.

⁵⁷ Cesoni M.-L., *dir.*, *Nouvelles méthodes de lutte contre la criminalité : la normalisation de l'exception*, Paris, Bruylant-LGDJ, 2007.

⁵⁸ Décret n° 2005-520 du 21 mai 2005 fixant les attributions des chefs d'état-major.

du responsable opérationnel des forces militaires. Comme l'indiquait récemment Jean-François Daguzan, le Chef d'état-major des armées avait été jusqu'alors « *plus un "grand subordonné" du ministre et, comme aux États-Unis, davantage vis-à-vis des chefs d'état-major de chaque armée (Terre, Air, Mer) un primus inter pares chargé de la coordination qu'un véritable patron* »⁵⁹. Cette réforme, qui a fait du CEMA *de facto* et *de jure* le chef des armées derrière le président, a eu pour conséquence d'affaiblir la position du ministre de la Défense, « *qui est désormais davantage renvoyé à la fonction de gestionnaire économique administratif et de grand communicant* ». Un axe fort s'est constitué qui réunit, dans une relation directe, le président de la République, son Chef d'état-major particulier et le CEMA.

Dans le domaine du renseignement, une centralisation au plus haut niveau de l'État a également été opérée. Elle s'est notamment exprimée au travers de l'apparition du Conseil national du renseignement (CNR). De nombreux experts et responsables politiques avaient milité pour la création d'une telle structure. Elle a pris la forme d'une formation particulière du Conseil de défense et de sécurité nationale, rassemblant le président de la République, le Premier ministre, les ministres concernés (Affaires étrangères, Intérieur, Défense, Économie et Budget) et les directeurs des services de renseignement.

Le CNR « *définit les orientations stratégiques et les priorités en matière de renseignement. Il établit la planification des moyens humains et techniques des services spécialisés de renseignement* »⁶⁰. Il s'agit donc plutôt d'une structure de coordination et de définition des dossiers sur lesquels ces administrations doivent se concentrer. Pour ce faire, le Conseil établit un Plan national d'orientation du renseignement (PNOR) tous les trois ans, « *feuille de route* » de moyen terme partagée par tous les services. L'amélioration des échanges entre ceux-ci doit également tenir au fait que le CNR est chargé de piloter les programmes d'acquisition de matériels (en particulier informatiques et électroniques), afin que certains d'entre eux puissent être mutualisés.

La création de ce Conseil s'est accompagnée de celle du Coordonnateur national du renseignement. Celui-ci dispose de deux principales attributions : assurer le « *bon fonctionnement* » du CNR (« *rapporte(r) devant le CNR dont il prépare les réunions et veille(r) à la mise en œuvre des décisions prises par le conseil* ») et faciliter les échanges et le travail commun entre les services concernés (« *Il coordonne l'action et s'assure de la bonne coopération des services spécialisés constituant la communauté française du renseignement* »)⁶¹. Il participe donc à fixer les grandes orientations et les priorités de ces administrations, au travers notamment du PNOR. Plus largement, en réunissant régulièrement leurs directeurs, il facilite, avec son équipe, les échanges entre ces structures aux cultures parfois différentes.

⁵⁹ Daguzan J.-F., « Les politiques et les institutions dans le domaine de la sécurité. Les institutions de défense et de sécurité : une révolution conceptuelle ou l'adaptation aux circonstances ? », *Cahiers français*, n° 360, janvier-février 2011, pp. 32.

⁶⁰ Décret n° 2009-1657 du 24 décembre 2009 relatif au Conseil de défense et de sécurité nationale et au Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale.

⁶¹ Décret n° 2009-1657 du 24 décembre 2009 relatif au Conseil de défense et de sécurité nationale et au Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale.

S'il est encore trop tôt pour juger de l'impact réel de l'activité du CNR et du coordonnateur, un certain nombre d'observateurs (dont des autorités politiques) ont affirmé que leur existence avait déjà produit des effets en améliorant la coordination entre les services de renseignement, notamment en matière de partage de l'information. Mais ces changements se sont accompagnés d'une concentration des responsabilités au niveau de la présidence de la République. En tant que formation du CDSN, le CNR est en effet présidé par le chef de l'État. Par ailleurs, le coordonnateur est directement placé auprès de celui-ci. Si l'une de ses fonctions est d'assurer la remontée du renseignement produit par les six services spécialisés vers Matignon et l'Élysée, il est également responsable de transmettre les instructions du président aux directeurs de ces administrations. Ainsi, bien que le coordonnateur du renseignement soit nommé en Conseil des ministres, c'est-à-dire sur proposition du Premier ministre, il est bien rattaché à la présidence⁶².

Auparavant, le renseignement était plutôt placé sous la responsabilité du chef du gouvernement. Le CNR est en effet venu remplacer le Conseil interministériel du renseignement (CIR), créé par l'Ordonnance de 1959⁶³. Un décret de 1989 avait donné au Secrétariat général de la défense nationale la fonction d'animer la structure⁶⁴. Surtout, à partir de 2002, le CIR fut rassemblé sous la présidence effective du Premier ministre à raison de deux séances par an en moyenne. En rattachant le coordonnateur national directement à l'Élysée et en supprimant le CIR pour le remplacer par le CNR, la réforme a donc donné les moyens au chef de l'État de faire entrer plus avant le renseignement dans sa sphère d'action, au détriment du Premier ministre⁶⁵.

Enfin, l'évolution du Conseil de sécurité intérieur (CSI) est également particulièrement instructive. Créée par Jacques Chirac, alors Premier ministre, après la vague d'attentats de l'automne 1986, cette structure fut conservée sous les gouvernements suivants. Elle devait notamment permettre de définir une politique nationale de lutte contre le terrorisme. En 1997, quelques mois après son installation à Matignon, Lionel Jospin décida de doter le Conseil d'un véritable statut réglementaire, alors même qu'il ne s'était quasiment plus réuni depuis 1993⁶⁶. Présidé par le Premier ministre, la structure excluait de fait le chef de l'État. Dépassant la thématique du terrorisme, elle permit de traiter progressivement de nombreux sujets (délinquance des mineurs, déontologie,

⁶² Cette situation est source d'une certaine confusion. Certains parlementaires ont notamment posé la question de l'articulation du travail du coordonnateur et de son équipe avec celui des services du Premier ministre, en particulier le SGDSN.

⁶³ L'appellation de l'organisme était d'ailleurs en elle-même problématique. Dans la Constitution, le terme « conseil » est en effet réservé aux structures se réunissant sous la présidence du chef de l'État (sur ce point, voir Delion A. G., « Les conseils et comités interministériels », *Actualité Juridique du Droit Administratif*, juin 1975, pp. 268-276).

⁶⁴ Décret n°89-258 du 20 avril 1989 fixant la composition et les attributions du Comité interministériel du renseignement.

⁶⁵ Ce choix semble également relever d'une volonté d'améliorer l'efficacité des structures de coordination interministérielle. Les rédacteurs du *Livre blanc* de 2008 avaient en effet noté des problèmes dans ce domaine. Ils ne semblaient pas nouveaux : « le CIR ne remplit qu'imparfaitement son rôle, parce qu'en ce qui concerne le renseignement, le SGDN, auquel il est rattaché, ne s'est jamais imposé comme un organisme de synthèse au-dessus des différents services et joue le rôle d'une structure supplémentaire entrant en concurrence avec les autres administrations spécialisées » (Dénécé E., « Pour un conseil de sécurité national », *Revue Défense nationale*, n° 11, novembre 1995).

⁶⁶ Décret n° 97-1052 du 18 novembre 1997 portant création du Conseil de sécurité intérieure.

coordination entre police et gendarmerie, violences urbaines, police municipale, police de proximité, situation de la Corse...). Devenu président de la République, Jacques Chirac décida dès 2002 que le Conseil devait être réformé⁶⁷. Sa composition fut élargie, tout comme ses attributions. Surtout, ce ne fut plus le Premier ministre qui le présida mais le chef de l'État.

La réforme 2002 fut l'expression de la volonté politique d'élever la sécurité intérieure en priorité de l'action publique⁶⁸. Mais elle a surtout permis au président de la République de disposer d'un organe de haut niveau lui permettant de s'investir directement et personnellement dans la gestion des problématiques liées à la sécurité quotidienne des Français. Ainsi, le Secrétaire général du CSI, autorité dédiée, fut nommé par le chef de l'État et placé auprès de lui⁶⁹, alors même qu'avant 2002 cette responsabilité incombait au directeur du cabinet du Premier ministre. De même, les compétences du Conseil furent élargies : sur les différentes thématiques liées à la sécurité intérieure, il devait impulser les politiques et définir les priorités, coordonner l'action des différents services concernés et surtout évaluer les résultats des mesures prises.

Fin 2009, le Conseil de sécurité intérieure a « fusionné » avec le Conseil de défense au sein du nouveau Conseil de défense et de sécurité nationale⁷⁰. Cette évolution des structures peut être comprise comme une nouvelle étape du mouvement de centralisation, débuté avec la décennie 2000, de la gestion de ces thématiques au plus haut niveau de l'État.

Ces évolutions institutionnelles (réforme des fonctions du CEMA, création du CNR et du coordonateur, « absorption » du CIR et du CSI par le CDSN) correspondent assez largement aux changements doctrinaux et conceptuels récents. Avec l'adoption de la notion de « sécurité nationale » et l'affirmation d'un continuum entre défense et sécurité intérieure, un nivellement a en effet été opéré : politiques de défense, de relations extérieures et de sécurité intérieure, même en demeurant distinctes, participent d'un objectif commun. Or comme les deux premières font parties, depuis maintenant des décennies, du « domaine réservé » du président de la République, il semble relativement logique de se demander si la troisième n'a pas « glissé » dans cette catégorie. Plus largement, avec le fait que l'ensemble des politiques publiques participent à la stratégie de sécurité nationale, certaines des conditions semblent désormais réunies pour que toutes les dimensions de la vie publique soient potentiellement déterminées par l'hôte de l'Élysée. De la défense globale, on aboutirait en quelque sorte à la sécurité globale.

➤ Le risque de confusion entre sécurité intérieure et défense

Pendant une cinquantaine d'années, la France a employé le concept de défense globale pour concevoir les politiques de sauvegarde de l'État et de la communauté nationale, et

⁶⁷ Décret n° 2002-890 du 15 mai 2002 relatif au Conseil de sécurité intérieure.

⁶⁸ Le ministère de l'Intérieur fut notamment renommé à cette époque ministère de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales.

⁶⁹ En 2002, l'ancien préfet de police de Paris Philippe Mazoni fut nommé à la fonction de Secrétaire général du CSI : pour ce faire, il était chargé de mission auprès du président de la République.

⁷⁰ Décret n° 2009-1657 du 24 décembre 2009 relatif au Conseil de défense et de sécurité nationale et au Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale.

l'édifice institutionnel, en particulier administratif, indispensable à cette tâche. Les réponses militaires ont été ainsi fortement valorisées. Mais ce constat ne signifie pas pour autant que les autorités aient décidé de ne pas préparer de réponses pour faire face aux menaces et risques autres que militaires. En atteste la longue tradition de planification en matière de sécurité civile par exemple.

Depuis de nombreuses années, il est fait état, avec raison, de l'existence d'un continuum entre sécurité intérieure et sécurité extérieure. Pour faire face à certaines des menaces pesant sur les sociétés occidentales (terrorisme, criminalité organisée transnationale,...), une conception de la sécurité uniquement fondée sur la dimension militaire au niveau stratégique est inadaptée. Ce constat posé, il convient cependant de préciser que défense et sécurité intérieure sont des modes d'action distincts, impliquant des opérateurs différents. Le rôle et les missions des forces armées et des forces de police sont spécifiques, leurs chaînes de commandement doivent demeurer séparées, même si une stratégie commune – de sécurité nationale – doit permettre des convergences, plus de planification commune dans certains domaines et une coordination plus étroite. Le décloisonnement des fonctions civiles et militaires ne doit aboutir à leur confusion.

Or le rapprochement des forces militaires et de police avait déjà débuté avant la publication du *Livre blanc* de 2008 et l'adoption du concept de sécurité nationale. Cette convergence concerne tout d'abord les méthodes et les types de missions. Traditionnellement, l'action policière est individuelle : les membres des forces de police, travaillant en équipes réduites très autonomes, luttent pour protéger les citoyens et leurs biens contre les comportements, parfois criminels, de personnes isolées ou de petits groupes. Par ailleurs, elle est par essence nationale. Son cadre opérationnel est, dans la grande majorité des cas, limité au territoire national. Pour les armées, c'est la collectivité nationale (la « population » dans son ensemble) qu'il convient de protéger. Par ailleurs, leur cadre d'action est, par principe, international⁷¹.

Mais ces dernières années, en particulier pour lutter contre certains phénomènes criminels (terrorisme, trafics de stupéfiants, d'êtres humains, d'armes...), et même si la dimension individuelle de son travail continue d'être l'essentiel au quotidien, la police a dû développer ses possibilités à planifier et réaliser des opérations complexes, recourant à des personnels issus de services différents⁷². Ces opérations nécessitent de disposer d'une capacité de manœuvre quasi-militaire. Par ailleurs, elle a dû apprendre à agir en coopération avec ses équivalents étrangers. À l'inverse, lors des missions de *peace support* (rétablissement, maintien ou consolidation de la paix), les armées sont parfois

⁷¹ « Le policier n'est pas un homme de guerre, mais symboliquement, un « gardien de la paix ». La fonction qu'il assure est moins collective qu'individuelle, car il veille d'avantage sur « les personnes et les biens » que sur les « populations ». [...]

*L'approche individualiste de la sécurité intérieure est à mettre en parallèle avec le caractère individuel de la responsabilité pénale. Alors que le militaire fait face à une adversité anonyme et collective constituée par l'armée ennemie, le policier exerce ses fonctions répressives à l'égard des individus. La notion de criminalité organisée dans laquelle une entité criminelle peut être distinguée des individus qui la composent est récente. La coaction, qui reconnaît la possibilité d'une pluralité d'auteurs pour une infraction, est une création du XX^e siècle. L'adversaire historique du policier est avant tout un individu » (Choquet C., « Cultures policière et militaire : convergences et incompatibilité », *Cahiers de la sécurité*, n° 14, octobre-décembre 2010, p. 102).*

⁷² Un des exemples les plus révélateurs de ce changement est la protection opérée lors des grands événements internationaux (réunions du G 7, G 8, G 20...) au cours desquels la police doit concevoir des opérations mêlant renseignement, sécurité publique, forces d'intervention, hélicoptères...

confrontées à des situations où aucun ennemi n'est déclaré. Elles sont tenues d'employer la contrainte physique avec retenue et recourent, sur le terrain, à certaines techniques proches de celles mises en œuvre par les forces de police (contrôle de foule proche du maintien de l'ordre, *check points* ressemblant à des barrages de police...) ⁷³.

Cette convergence des forces de police et des armées – ici brièvement évoquée – a donc été renforcée par l'adoption du concept de sécurité nationale. Mais elle ne doit pas aboutir à des remises en cause et/ou une fusion des fonctions des deux institutions. Avec les opérations de *peace support*, certains s'étaient déjà interrogés sur l'évolution des missions du soldat ⁷⁴. Mais il ne faudrait pas que les changements ci-avant décrits n'amènent les militaires à s'éloigner de leur cœur de métier, qui demeure de faire la guerre. S'il est sans doute exact que « *La population ne comprendrait pas que l'outil militaire ne soit pas utile à l'intérieur de ses frontières* » et qu'il faut donc que les armées soient « *« duales » – tout autant capables d'actions à l'extérieur que d'interventions directes au profit de la population* » ⁷⁵, cette logique doit rester limitée à des domaines clairement circonscrits. Faute de clarification, le risque est ici que le soldat « *voit avec angoisse se profiler la perspective d'une armée transformée en service public polyvalent. La disponibilité et la rusticité du militaire peuvent être mises à profit pour compenser les insuffisances du service public, pallier les conséquences des grèves, renforcer les dispositifs de lutte contre les pollutions, intervenir à l'occasion des catastrophes naturelles...* » ⁷⁶.

⁷³ « *Des unités de l'armée de Terre, notamment, eurent à prendre à leur compte des missions de sécurité publique générale, de maintien et de rétablissement de l'ordre, voire de lutte contre la prolifération de trafics et du développement des réseaux protomafieux bénéficiant localement de conditions inespérées d'expansion. Contrairement aux forces de police qui conduisaient progressivement leur évolution culturelle, les militaires durent opérer une remise en question brutale* » (Choquet C., « Cultures policière et militaire : convergences et incompatibilité », *op. cit.*, p. 105).

⁷⁴ Ces interrogations ne sont toutefois pas nouvelles. Dans son étude des armées américaines, Janowitz prédisait ainsi en qu'elles allaient évoluer vers le statut de « *constabulary forces* », c'est-à-dire de forces de police internationale faisant de la force l'usage le plus modéré possible (Janowitz, M., *The Professional Soldier: A Social and Political Portrait*, New York, The Free Press, 1960).

⁷⁵ Charlier (M.-D.), *La protection du territoire national par l'armée de Terre. Fondements, limites et perspectives*, IFRI, Focus stratégique, n° 18, novembre 2009, p. 14.

⁷⁶ Choquet C., « Cultures policière et militaire : convergence et incompatibilité », *op. cit.*, pp. 106-107.

Il convient toutefois de rappeler l'existence d'une force de statut militaire chargée du maintien de l'ordre, la gendarmerie mobile. Par ailleurs, les armées, en particulier la Marine et l'armée de l'Air, effectuent depuis très longtemps des missions de service public.