

De Gaulle et la défense nationale. Un modèle de gouvernement

Tristan Lecoq

Inspecteur général de l'Éducation nationale. Membre
de l'Académie de marine.

Bayeux, le 14 juin 1952. « La défense ! C'est la première raison d'être de l'État. Il n'y saurait manquer sans se détruire lui-même ⁽¹⁾. »

La mise en ordre de la façon dont notre pays se défend dans les années 1960 découle, pour l'essentiel, de l'ordonnance de 1959 et des décrets des années 1960-1961. Le contexte est connu : une menace majeure, massive, militaire et mondiale, à nos frontières. Un acteur essentiel et quasi unique : l'État. Une approche qui ne s'effectue plus armée par armée, mais par attributions ministérielles : aux Armées, la défense militaire ; à l'Intérieur, la défense civile ; à l'Économie, la défense économique. L'unité du tout est assurée par le gouvernement, sous l'autorité du président de la République, chef de l'État, chef des Armées.

L'organisation de la défense nationale, un des premiers chantiers auxquels le Général se consacre dès son retour au pouvoir, se présente comme un modèle de gouvernement en la matière, et pour longtemps. On examinera successivement les principes et la construction d'un modèle d'organisation de la défense et de la sécurité nationale voulu par le fondateur de la V^e République, et sa postérité jusqu'à nos jours, parce qu'au fond c'est bien la référence obligée moins des élections présidentielles et de leurs enjeux, que d'un modèle de gouvernement et d'une pratique politique, depuis lors.

C'est ce modèle de gouvernement qui constitue à la fois un héritage vivant du Général et une forme de distinction française en matière de défense et de sécurité nationale, plus que le tempo des élections présidentielles. C'est à cette réflexion que cette étude s'attachera.

De Gaulle et l'organisation de la défense nationale

L'organisation de la défense nationale représente pour de Gaulle l'aboutissement d'une réflexion longue commencée dans les années 1930 et nourrie par des textes conçus et rédigés parfois par le Général lui-même. On sait l'importance,

⁽¹⁾ Charles de Gaulle : *Discours et messages*, t. 2, « Dans l'attente 1946-1958 » ; Paris, Plon, 1970, p. 527.

l'ancienneté et la maturité des analyses de De Gaulle en la matière, alors qu'il est l'un des chefs de service du Secrétariat général permanent de la défense nationale, de 1932 à 1937. D'avoir été, pendant les cinq années qui précèdent, au cœur de ce chantier que la guerre arrêtera, en septembre 1939, représente un élément important de la construction de la culture administrative, militaire et politique du Général.

Depuis le début du XX^e siècle sont pris en compte, au plus haut niveau dans la République, l'ensemble des intérêts de défense et de sécurité du pays. C'est ce qu'entendit traduire la loi du 11 juillet 1938, dont le travail de préparation avait été une des missions du lieutenant-colonel de Gaulle et dont l'application fut contrariée par l'entrée en guerre de la France, le 3 septembre 1939. Dans le contexte de la fin des années 1950, une différenciation progressive se fit jour entre la préparation, la mise en condition et l'emploi de la force armée – c'est la mission de l'État-major des [forces] armées (EMA) du ministère de la Défense – et la coordination interministérielle en matière de défense et de sécurité : c'est la mission du Secrétariat général de la défense nationale (SGDN), service du Premier ministre.

C'est chose faite en 1962, au lendemain de la guerre en Algérie. Le choix des termes, du contenant et des contenus n'est pas indifférent. Les termes, en premier lieu : le qualificatif de « nationale » appliqué à la défense ne doit pas se comprendre en raison de l'appartenance à la communauté nationale ; si celle-ci reste bien vivante, d'autres cercles d'expression de la volonté générale sont apparus dans ce domaine, au premier rang desquels l'Alliance atlantique.

Qualifier une institution de « nationale » signifie à la fois permanence des obligations qui s'y attachent et continuité de l'État, des populations, du territoire. Il y a là une mission de premier rang.

L'organisation de la défense de la France voulue et mise en place par le général de Gaulle est aussi une conséquence de l'« étrange défaite » de juin 1940 et de la conscience que celle-ci, pour une bonne part, résulte d'un grave défaut d'architecture gouvernementale et militaire ⁽²⁾, et de l'échec de la défense des frontières dont la matérialisation la plus achevée, sinon la plus excessive fut la ligne Maginot. S'y ajoutent une forme de subordination opérationnelle à l'égard des Alliés de l'Armée française reconstruite entre 1943 et 1945 ⁽³⁾ et l'impuissance de l'Armée sous la IV^e République, qui conduit à en faire l'instrument malheureux des guerres d'Indochine et d'Algérie, laquelle s'achève avec la crise algérienne de la République française.

Ne nous y trompons cependant pas. Ce qui change fondamentalement la donne, dans les années 1960, c'est la force de frappe et la dissuasion : Mirage IV,

⁽²⁾ Marc Bloch : *L'Étrange défaite* ; Paris, Albin Michel, 1957.

⁽³⁾ Tristan Lecoq : « Refaire l'Armée française (1943-1945). L'outil militaire, l'instrument politique, le contrôle opérationnel », *Guerres mondiales et conflits contemporains*, n° 257, Paris, Presses universitaires de France, avril 2015.

missiles du plateau d'Albion, sous-marins nucléaires lanceurs d'engins. Il n'est plus question, dès ces années-là, de politique « navale », ou de l'armement terrestre, ou bien encore aérienne dans l'esprit du général de Gaulle, mais d'une seule et unique politique de défense, arrêtée au plus haut niveau de l'État et par son chef. La dissuasion, c'est l'indépendance nationale. Le nucléaire, c'est la dernière des armes, aux mains du premier des Français ⁽⁴⁾.

C'est dans ce cadre et pour conférer une cohérence d'ensemble à la politique de défense nationale de la France qu'il faut resituer et restituer la volonté du Général de doter l'Armée de terre, la Marine nationale et l'Armée de l'air des matériels les plus modernes, dans le cadre de lois de programmation pluriannuelles dont les engagements budgétaires seront respectés durant sa présidence, conférant ainsi et de surcroît, à l'industrie d'armement française des vues sur l'avant, une assurance pour investir, une base pour exporter ⁽⁵⁾.

C'est dans ce contexte qu'il décide que le 7 mars 1966, les troupes de l'Otan qui stationnent en France devront l'avoir quittée, comme les militaires français auront quitté, au même moment, les organismes de planification intégrés de cette organisation. Il aura mis huit ans pour y parvenir, sans pour autant cesser d'être, pour les États-Unis et nos Alliés, dans le cadre de l'Alliance atlantique, le plus sûr soutien dans les crises majeures des années 1960, comme Cuba ou Berlin ⁽⁶⁾.

Tout se tient donc : le général de Gaulle met en place un État fort et respecté, des institutions solides et stables, un outil militaire efficace et dissuasif, qui garantissent pour trente ans l'indépendance nationale, le rang de puissance de la France, une place singulière au plan politique et militaire.

Cette approche est énoncée et en quelque sorte silicifiée par le *Livre blanc sur la défense nationale* de 1972, auquel Michel Debré, ministre d'État et ministre de la Défense nationale, apporte la légitimité et la tonalité de celui qui s'estime et qui se pose comme le dépositaire de la pensée et de l'action du général de Gaulle en matière de défense ⁽⁷⁾. La défense, c'est la défense des frontières de la France, et le respect de ses engagements.

L'organisation de la défense et de la sécurité nationale

Qu'en est-il, aujourd'hui, de l'organisation de la défense et de la sécurité nationale, plus de soixante ans après ces grands textes fondateurs, vingt-sept ans après le *Livre blanc* de 1994, et depuis ceux de 2008 et 2013, pour aboutir à la

⁽⁴⁾ Tristan Lecoq : « Le général Ailleret et Charles de Gaulle », intervention lors du colloque « Le général Ailleret et la modernisation des armées françaises », Paris, ministère des Armées/Institut de stratégie comparée, 20 mai 2021, et Maurice Vaïsse : *La France et l'atome. Études d'histoire nucléaire* ; Bruxelles, Bruylant, 1994.

⁽⁵⁾ Maurice Vaïsse (dir.) : *Armement et V^e République. Fin des années 1950 - fin des années 1960* ; Paris, CNRS Éditions, 2002.

⁽⁶⁾ Maurice Vaïsse, Pierre Mélandri, Frédéric Bozo : *La France et l'Otan* ; Paris, André Versaille, 2012.

⁽⁷⁾ *Livre blanc sur la défense nationale*, Paris, Cedocar, 1972 (tome 1) et 1973 (tome 2).

Revue stratégique de 2017 et à son actualisation, en 2021 ? Le cadre, le contexte et les acteurs de la défense et de la sécurité connaissent des transformations majeures, surtout depuis une vingtaine d'années. L'architecture française de défense et de sécurité s'est renouvelée en profondeur et la mobilisation face aux crises, intérieures et extérieures, fait émerger une nouvelle culture de gouvernement.

Les élections présidentielles qui se sont déroulées depuis le moment fondateur n'y changent pas grand'chose, pas plus que les sept présidents de la République qui se sont succédé et ont, d'une manière ou d'une autre, inscrit leur action en matière de défense nationale dans une continuité gaullienne, réglée par les mouvements d'un temps qui pourrait leur appartenir.

Plus que les débats électoraux, moments de respiration de la vie démocratique et citoyenne, ce sont les principes sur lesquels repose la conduite d'une politique publique de défense et de sécurité qui ont connu des inflexions fortes. Une série de textes, plus ou moins contraints par le contexte politique de leur rédaction, en sont le témoignage : les *Livres blancs* de 1972, 1994, 2008, 2013 et la *Revue stratégique* de 2017 et son actualisation ⁽⁸⁾, les rapports annexés aux lois de programmation militaires, les interventions du président de la République et du Premier ministre devant l'Institut des hautes études de la défense nationale et à l'École de Guerre, les débats au Parlement, pour se limiter à ces exercices publics.

On aura remarqué qu'aucun de ces textes n'est discuté, conçu, rédigé en période électorale, comme si la continuité des sujets militaires échappait, en quelque sorte, aux débats comme à l'arène.

En 1972, le ministre de la Défense Michel Debré avait décidé d'un *Livre blanc sur la défense nationale*. En 1994, c'est un *Livre blanc sur la défense* qui avait marqué la sortie, pour nos armées, du contexte de la guerre froide. En 2008 comme en 2013, l'exercice voulu par le président de la République aboutissait à un *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale*. De la défense nationale à la défense, puis à la défense et à la sécurité nationale : il y a là une évolution porteuse de sens, jusqu'à nos jours ⁽⁹⁾.

1972, c'est la première patrouille du *Redoutable*. Ce sont les dernières adaptations de notre Armée de terre, dix ans après la fin de la guerre d'Algérie. C'est la rénovation de notre flotte de surface. C'est une Armée de l'air nouvelle, dont les matériels font la fierté du pays. Le *Livre blanc* de Michel Debré est une réflexion « à froid » de gardiens vigilants du dogme gaulliste de l'indépendance nationale.

⁽⁸⁾ *Livre blanc sur la défense nationale*, op. cit. *Livre blanc sur la défense*, Paris, La documentation française, 1994. *Défense et sécurité nationale. Le Livre blanc*, Paris, Odile Jacob/La documentation française, 2008. *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale*, Paris, La documentation française, 2013. *Revue stratégique de défense et de sécurité nationale*, Paris, DICOd, bureau des éditions, 2017. *Actualisation stratégique*, ministère des Armées/DGRIS, Paris, 2021.

⁽⁹⁾ Tristan Lecoq : « La défense nationale des années soixante-dix à nos jours. Une lecture des *Livres blancs*, de 1972 à la *Revue stratégique* de 2021 », *Revue Défense Nationale*, n° 845, Paris, CEDN, décembre 2021.

1994, c'est la fin d'une menace massive, militaire, mondiale. C'est le temps des Balkans et de l'Irak, dans un contexte de déstructuration des organisations collectives internationales. C'est la guerre sur notre continent et la situation mouvante du Proche et du Moyen-Orient. Ce sont des adversaires possibles, divers et différents, et des conditions d'engagement incertaines. Une réflexion « à chaud », encore marquée par les concepts, le cadre et le contexte de la guerre froide.

L'ébauche de nouvelles solidarités, entre les États-Unis, l'Alliance atlantique et l'ONU. Des inflexions importantes à notre politique de défense : la mobilité, le renseignement, la planification, la formation et les opérations interarmées. Un nouvel équilibre entre la dissuasion et l'action.

En 2008 et en 2013, comme en 2017 et jusqu'en 2022, c'est un changement de nature de notre défense et de notre sécurité, avec la menace à nouveau mortelle et permanente, mais autre, du terrorisme et des États qui lui seraient liés. Avec celle, différente mais tout aussi dangereuse des armes de destruction massive. Avec une mobilisation quasi permanente face aux « crises en chaîne » qui affectent la sécurité nationale, dont la crise sanitaire qui est et n'est qu'une expression de ces crises ici évoquées. La professionnalisation, l'autonomie stratégique, la continuité entre sécurité intérieure et sécurité extérieure. Les engagements et les interventions de plus en plus nombreux de la France dans des alliances ou des opérations qui ne sont pas de circonstance y répondent, dans une Europe de la défense en construction, en Afghanistan ou en Libye, en Afrique et dans l'est de la Méditerranée ⁽¹⁰⁾.

Il n'empêche : le système français de gouvernement en matière de défense nationale repose toujours, sous la V^e République et depuis le général de Gaulle, sur une dyarchie inégalitaire au profit du président de la République. L'administration des sommets de l'État en découle, au moins partiellement, avec dans le cas de la défense et de la sécurité nationale un primat politique net du Président, un primat administratif fort du Premier ministre, un ministre qui est et qui n'est que « des Armées ».

L'essentiel réside en effet, en matière de gouvernement de la défense nationale, dans le respect de la dialectique des légitimités : le politique et l'administratif, le civil et le militaire, la conception et la mise en œuvre doivent demeurer « séparables, mais non séparés », comme on a pu le dire des forces françaises au sein de l'Alliance atlantique de 1966 à 2009. C'est reconnaître que le caractère essentiel du « pré-politique » : préparer et suivre l'exécution des décisions, c'est-à-dire tout, sauf prendre la décision elle-même suppose, comme le disent les militaires, de se situer « à la poignée de l'éventail ». Le dernier mot revient toujours au politique, c'est-à-dire au président de la République.

⁽¹⁰⁾ Tristan Lecoq : « France : de la défense des frontières à la défense sans frontières », *Questions internationales*, n° 79-80, « Le réveil des frontières » Paris, La Documentation française, mai-août 2016.

L'évolution du cadre, du contexte et des acteurs de la défense et de la sécurité nationale a cependant pour conséquence la définition, progressive et en l'état achevée, d'une nouvelle organisation en la matière. La multiplication des crises, intérieures et extérieures, depuis un peu plus de vingt ans est l'occasion d'une réflexion sur les capacités de notre système à y faire face.

Comment gouverner par gros temps ?

En 1951, Raymond Aron écrit *Les Guerres en chaîne*. Nicolas Baverez en fera un commentaire inspiré dans la biographie qu'il consacrera, en 1993, à l'écrivain ⁽¹¹⁾. La guerre vue par Aron, c'est le dynamisme de la violence, c'est la transformation de l'outil militaire, ce sont les rencontres contingentes des acteurs, de l'histoire et de leurs erreurs.

Plus de soixante-dix ans plus tard, nous sommes passés des « guerres en chaîne » aux « crises en chaîne », à l'intérieur et à l'extérieur du territoire. L'État doit donc renforcer les fonctions de veille, d'alerte et d'expertise, et mettre en place les chaînes d'information et de commandement adéquates, dans un double contexte. L'État n'est plus en mesure de faire face, seul, toujours et en tous lieux et en l'état, à toutes les crises, d'une part. Il joue cependant sa crédibilité à chaque crise, sous le regard d'une opinion publique qui exige des réponses immédiates et efficaces. Comme les crises se déroulent, désormais, en chaîne, les acteurs le sont aussi : du local à l'euro-péen et à l'international.

En même temps, l'intérêt collectif ne s'incarne plus uniquement, spontanément, nécessairement, dans l'État-nation. Autant dire qu'une nouvelle culture de gouvernement émerge, plus contractuelle, plus partenariale, plus globale.

D'où la réforme de la planification nationale de sécurité, et celle de la fonction « protection » dans les armées. Naturellement, ces évolutions majeures et inachevées ont des conséquences qui concernent au premier chef les militaires, mais qui les dépassent à bien des égards. S'ils étaient, hier, les premiers dans la défense, et le plus souvent les seuls, ils ne sont plus qu'un élément parmi d'autres dans la sécurité : à l'image de l'État lui-même ! Si la défense globale plaçait les armées à la tête du système, le reste suivant et alimentant la mobilisation générale, le déplacement des lignes de la défense militaire à la sécurité nationale fait que tout ne tourne plus autour de la fonction militaire, ni même de l'action militaire.

Une nouvelle dimension de l'organisation de la sécurité nationale émerge bien, à un moment où trois difficultés se confirment, auxquelles tous les responsables publics devront faire face. Nos concitoyens demandent tout, autant et quelquefois plus à une puissance publique, à un État qui n'est plus qu'un *primus inter pares* au milieu de ses partenaires. Ils supportent de plus en plus mal la contrainte,

⁽¹¹⁾ Nicolas Baverez : *Raymond Aron* ; Paris, Flammarion, 1993, p. 254 et suivantes.

dimension désormais historique du comportement de l'État. Ils mettent en cause, directement, collectivement et individuellement, les responsables de l'action publique.

Si la défense et la sécurité nationale s'inscrivent dans ce mouvement, l'élection présidentielle n'est pourtant ni le moment, ni le cadre, ni l'expression d'un débat sur ces questions ⁽¹²⁾.

Parce que la mission « gaullienne » de sécurité nationale, c'est-à-dire la continuité et la permanence, suppose une organisation qui rassemble tous les acteurs, dans la durée, autour d'un même objectif, une polyvalence des missions, autour de la continuité de la vie nationale et une évaluation de leurs résultats, un partenariat dans les comportements, autour d'un État stratège.

Demeure une interrogation finale : combien de temps faudra-t-il pour passer d'une époque à une autre, d'un système à un autre, d'une logique à une autre ? De la trilogie intérêts vitaux – État souverain – dissuasion nucléaire, au triptyque infrastructures vitales – acteurs en chaîne – continuité de la vie nationale ? Avec quels moyens à mettre en œuvre, et quels résultats à atteindre ? Rien ne se fera, probablement, aussi vite, ne serait-ce que parce que la dissuasion demeure la preuve ultime de l'indépendance nationale et l'assurance ultime de la survie de la Nation. Mais souvenons-nous cependant du général de Gaulle qui, à la fin de sa vie, disait que « Puisque tout recommence toujours, ce que j'ai fait sera, tôt ou tard, une source d'ardeurs nouvelles après que j'aurai disparu ⁽¹³⁾. » ♦

⁽¹²⁾ Tristan Lecoq (dir.) : « La défense et la sécurité nationale dans les programmes présidentiels », étude réalisée par les étudiants des Masters « Armées, défense et sécurité » (Paris IV) et « Relations internationales » (Paris II-Paris IV), *Cahiers de la RDN*, Paris, CEDN, mai 2017.

⁽¹³⁾ Tristan Lecoq : « Assurer la sécurité de la nation : la question de l'organisation de la défense nationale », *Revue Défense Nationale*, n° 829, Paris, CEDN, avril 2020.